

● 法学理论

行政附带民事调处相关法律问题探究^{*}

李 资 远

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李资远(1964-),男,湖北仙桃人,武汉大学法学院法律系博士生,副教授,主要从事宪法学与行政法学研究。

[摘 要] 行政主体调处一定范围的民事纠纷,在世界各国已成通例。在我国,行政附带民事调处的法律依据,已包括在现行许多法律、法规之中。行政附带民事调处复议必须具备三个条件:应以行政复议案件的成立为前提;两个不同性质的请求之间具有内在关联性;有关联的民事请求在行政复议过程中提起。对行政附带民事调处及其复议进行司法审查不仅有客观现实性,也有充分的法律依据,主要途径是由人民法院行政庭作为行政附带民事诉讼处理;此外,人民法院可以通过受理行政机关强制执行行政附带民事调处及其复议决定的申请,在执行前对相关行为进行审查。

[关键词] 行政附带民事调处;行政附带民事调处复议;行政附带民事诉讼

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)06-0744-05

一、行政附带民事调处

(一)行政附带民事调处的客观依据与法律依据

由行政机关调处社会纠纷,在中国有着深远的历史渊源。在漫长的封建专制社会,行政与司法不分,行政官吏统管一切,既管百姓衣食和税赋徭役,又管升堂问案和裁决民间纠纷。1949年新中国成立后,从宪政体系上将国家行政职能与司法职能相分离^[1](第214-215页)。但是,当时高度集权的体制决定了强大的行政权仍基本上控制和支配着社会生活的方方面面。在现实中,平等主体之间发生纠纷,往往不是诉诸于法院,而是求助于行政机关。政府机关直接调处与行政管理相关的民事纠纷,往往也被视为职责之内的事情。因此可以说,行政附带民事调处制度早在人民政府建立初期就产生了。只不过,早期的行政附带民事调处与当时的其他行政管理方式一样,带着浓厚的人治色彩,远不具有现代法制社会行政附带民事调处制度的性质。现代社会,行政主体调处一定范围的民事纠纷,在世界各国已成通例,不仅有其客观的社会基础,而且还有充分的法律依据。

在现实生活中,常常会出现当事人实施的一种行为同时违反了两种或两种以上法律规定的情形,于是就产生了几种不同的法律后果,要承担几种不同的法律责任:刑事责任、民事责任或行政责任。如当行为人实施的一种行为同时违反了行政法律规范和民事法律规范,因而既要承担行政法律责任,又要承担民事法律责任,这就为行政附带民事调处提供了事实依据。例如,青年李某殴打他人致伤。此案中,李某

* 收稿日期: 2001-03-26

的行为同时违反《治安管理处罚条例》第 22 条和《民法通则》第 106 条的有关规定,因此,李某既要承担违反治安管理的行政法律责任,又要承担造成受害人损害所用的民事法律责任。公安机关对李某做出行政拘留 15 天的处罚,并裁决其赔偿受害人的医疗费用。

在我国,行政附带民事调处的法律依据,已包括在现行许多法律、法规之中。例如《治安管理处罚条例》第 8 条规定:“违反治安管理造成的损失或者伤害,由违反治安管理的人赔偿损失或者负担医疗费用。”又如《食品卫生法》第 48 条规定:“违反本法规定,造成食物中毒事故或者其他食源性疾患的,或者因其他违反本法行为给他人造成损害的,应当依法承担民事赔偿责任。”再如《商标法》第 39 条规定:“有本法第 38 条所列侵犯商标注册专用权行为之一的,被侵权人可以向县级以上工商行政管理部门要求处理,有关工商行政管理部门有权责令侵权人立即停止侵权行为,赔偿被侵权人的损失。”此外,《渔业法》《矿产资源法》《药品管理法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境保护法》《专利法》《土地管理法》《森林法》《草原法》《计量法》《水法》等都做了类似规定。

(二)行政附带民事调处的类型和性质

根据目前有关法律的规定,我国行政附带民事调处归纳起来有以下二类^[2](第 125 页):一是损害赔偿调处。这是指行政机关对平等主体之间,因涉及行政管理的合法权益受到侵害而发生的赔偿争议所作的调处。如,甲出售变质的食品,致乙食物中毒住院治疗,食品卫生监督部门在对甲进行处罚的同时,调处甲赔偿乙的误工费和医疗费。这种调处在我国应用的领域最广,也最多。二是侵权纠纷的调处。这是作为平等主体一方当事人的涉及行政管理的合法权益受到另一方侵犯时,当事人依法申请行政机关进行制止,行政机关就此纠纷做出的制止侵权行为的调处。如甲假冒乙的注册商标推销自己的同类商品,乙请求工商行政机关予以制止,工商行政机关依照《商标法》第三十九条的规定,做出责令停止侵犯注册商标行为的调处。这种调处通常与损害赔偿调处一起使用,单独做出的较少。规范这类行为的法律主要有《商标法》《专利法》《著作权法》《土地管理法》。

当然,从性质上讲,在这些法律规定中,主管行政机关对违反行政管理的公民、法人或者其他组织所作的赔偿受害人或被侵权人的损失的调处,不是具体行政行为,而是由主管行政机关调处的民事赔偿纠纷;这种调处是行政机关根据法律规定和实际损害在当事人各方自己协商一致的基础上做出的,它实质上仍是当事人各方基于平等的民事法律地位而形成的民事法律关系,而不是基于行政机关与相对人一方不对等法律地位而成的行政法律关系;此外,行政主体在做出这类行为时,尽管也是在行使法律赋予的职权,但行政主体是以第三者的身份进行活动,其角色相当于裁判者,所形成的法律关系不仅有行政主体与相对人双方的关系,而且还存在相对人之间的相当于诉讼关系的法律关系。因而,不服这种行政机关的调处决定而引起的争议,也不是行政争议。

二、行政附带民事调处复议

(一)行政附带民事调处复议的必要性

对行政机关就上述民事纠纷做出的调解或者其他处理不服,行政复议法第 8 条第 2 款明确规定:“不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理,依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼”,而不应申请行政复议。但笔者以为这应是指仅仅对行政机关的“单纯”的民事调处不服,而不包括对具体行政行为也不服。换言之,行政机关在做出处罚等具体行政行为的同时,对平等主体之间的民事纠纷也进行了调处并做出决定,应当考虑对相对人予以行政复议的救济,也就是,如果致害人(或侵权人)、受害人(或被侵权人)对行政机关的具体行政行为不服申请复议而附带要求考虑民事调处问题,复议机关也应该一并受理并予以复议。

赋予行政相对人行行政附带民事调处复议的申请权,不仅可以对行政相对人增加一次救济的机会,更便于保护公民、法人和其他组织的合法权益,而且,还有利于民事纠纷得到真正的处理。因为,复议机关

对具体行政行为进行复议时,更清楚行政相对人之间民事纠纷的起因、解决的关键等问题,并且程序相对诉讼而言也快捷、简便。而且由于科技和经济的迅速发展,与行政管理相关的民事纠纷不断增多,其中有一部分具有很强的技术性和复杂性,需要专门知识、专门技能、专门经验才能处理,这些纠纷全部由人民法院来处理已显得力不从心。相对国家的整个解决纠纷的法律机制而言,行政附带民事调处复议主动性较强,运转周期较短,有利于降低纠纷解决的成本。现代国家赋予行政机关调处一定范围的民事纠纷的“行政司法权”的目的之一,就在于节省解决纠纷的成本。

(二)行政附带民事调处复议的概念与条件

从以上分析可以得到结论,所谓的行政附带民事调处复议,是指在行政复议过程中,行政机关在审查行政机关的具体行政行为是否合法或适当的同时,依法一并审查行政机关原民事调处行为的活动。如前所述的治安管理处罚案件中,如果李某不服公安机关行政处罚决定,向上一级公安机关申请复议,请求撤销原行政机关处罚决定并减轻对受害人医疗费用的赔偿。上一级公安机关受理后,在审查原公安机关的行政处罚决定是否合法的同时,附带对李某与受害人之间因医疗费用的负担而引起的民事赔偿纠纷做出调处。

笔者认为:行政附带民事调处复议应当具备以下条件:(1)应以行政复议案件的成立为前提。行政复议案件的成立,是指申请人申请复议,经行政复议机关审查,认定符合申请复议的条件而予以受理,这是附带民事调处复议的先决条件。如果行政复议案件不成立,附带民事调处就失去了依托。(2)两个不同性质的请求之间具有内在关联性。这种内在关联性表现在行政机关对同一法律事实既做出行政处理或处罚决定,又对平等主体之间的民事权益纠纷做了调处。当事人申请复议既引起了行政争议,又引起了民事争议。两种不同性质的请求基于同一原因产生,并且民事争议的解决取决于行政争议的解决。(3)有关联的民事请求须在行政复议过程中提起。即附带民事请求要在申请复议之后和行政复议机关复议决定做出之前提出,否则就失去了附带民事请求的意义。

(三)行政复议实践中行政附带民事调处复议的几种情况

行政复议机关在审理行政复议案件的过程中,对以下几种情况,一般应允许当事人提起附带民事调处的请求:

1. 受害人对行政机关给予致害人的行政处理决定不服,认为行政机关的处罚偏轻,要求复议机关撤销或改变原行政机关的处理决定,同时要求致害人赔偿损失或增加赔偿数额。
2. 被处罚人对行政机关的行政处罚决定不服,要求复议机关撤销或改变原行政机关的。行政复议案件成立后,受害人也向复议机关要求致害人(即被处罚人)赔偿其所受损失,或者是增加赔偿数额的。
3. 致害人(即被处罚人)向复议机关提出不服行政机关处罚决定的复议申请后,又向复议机关提出要求减少或者拒绝赔偿受害人损失的民事请求。
4. 在行政复议过程中,致害人(即被处罚人)附带要求减少或拒绝赔偿受害人的损失,而受害人则同时提出了要求致害人增加赔偿数额的民事请求。

以上是行政附带民事调处复议的几种基本形式,无论是那一种情况,其共同点都在于:行政复议的结果,往往直接决定着民事争议的处理,即决定着民事赔偿的可得性与赔偿数额的多少,民事请求依附于行政复议请求,行政复议请求是民事请求的前提。因此,这几种情况均可作为行政复议附带民事调处而由行政复议机关并案审理。

三、对行政附带民事调处及其复议的司法审查

(一)对行政附带民事调处及其复议进行司法审查的必要性

在司法实践中,行政主体的行政附带民事调处及其复议的具体行政行为相当普遍,对行政附带民事调处及其复议行为的合法性进行司法审查,是十分必要的。

1. 有利于维护法制统一,健全法律监督机制^[3](第 29 页)。作为国家审判机关的人民法院,我国宪法规定,审判权统一由人民法院行使。因此,人民法院拥有对平等主体之间的民事纠纷的最终司法裁判权,应该说是不言而喻的。即使在资本主义国家,有一点也是肯定的,即当事人对政府机关的行政司法行为不服,仍可以向法院提起诉讼。其目的无非是维护一个国家法制的统一性,健全法律监督机制。如果不把行政附带民事调处及其复议纳入司法审查范围,无异于赋予行政机关拥有对部分民事纠纷的最终裁判权,这显然不符合法制统一的原则,同时,将行政机关的行政附带民事调处及其复议置于司法监督之外,也不利于国家法律监督体系的建设。

2. 有利于切实保护公民、法人和其他组织的合法权益,提高国家处理纠纷整体效能。行政附带民事调处及其复议制度的建立,为公民、法人和其他组织开辟了解决相互间纠纷的新渠道,这本身即是对公民、法人和其他组织合法权益的一种保护,又是提高国家处理社会纠纷效能的需要。为了防止违法行政附带民事调处及其复议对公民、法人及其他组织合法权益的侵害,保障行政附带民事调处及其复议的有效运行,司法审查制度必不可少。通过司法审查,一方面使违法行政附带民事调处或其复议得以纠正,防止行政权的滥用;另一方面,也可以排除行政权运行中的障碍,保障合法行政附带民事调处及其复议的有效实施。行政权与司法权相互作用^[4](第 542 页),可以充分发挥国家处理社会纠纷的整体效能。

3. 有利于促进行政附带民事调处及其复议制度的规范和完善。将行政附带民事调处及其复议纳入行政诉讼受案范围,行政附带民事调处及其复议一旦被诉之法院,将在事实认定、适用法律以及裁决程度等方面受到严格的司法审查,行政机关就有可能要承担败诉的法律责任,这种责任会对行政附带民事调处及其复议机关和工作人员形成一种压力,增强他们的法制观念和工作责任心,从而不断提高依法调处及复议的水平。同时,人民法院通过审理,还可运用司法建议等形式将行政附带民事调处及复议中带有普遍性的问题,及时反馈给有关行政机关,以及时加以改进和规范。

4. 有利于全面贯彻执行《行政诉讼法》。如前所分析的那样,行政附带民事调处,尽管行政机关的调处民事纠纷的行为不具行政行为的特征,但它始终与具体行政行为相伴而生,离不开具体行政行为。行政机关对这类行为进行复议后,则实际上成为复议机关的具体行政行为。如不纳入司法审查的范围,则明显与《行政诉讼法》的规定相悖,不利于《行政诉讼法》的全面实施。

(二)对行政附带民事调处及其复议进行司法审查的途径

人民法院对行政附带民事调处及其复议的司法审查,主要通过受理和审判相对人不服行政附带民事调处及其复议的争议案件,并对相应行政附带民事调处及其复议的合法性做出确认的途径进行。另外,人民法院还可通过受理行政机关强制执行行政附带民事调处及其复议决定的申请,在执行前对相关行为进行审查的途径进行。在后一种途径中,人民法院通过对申请执行的行政附带民事调处及其复议的审查,如认为相应行政行为违法,可裁定不予执行,使相应行政附带民事调处及其复议实际上无效。而在前一种途径中,笔者认为应由行政庭作为行政附带民事诉讼处理。

首先是只能由行政庭作为行政案件来处理,这是由行政附带民事调处及其复议的行为效力决定的。平等主体之间的纠纷经行政机关的行政附带民事调处及其复议后,当事人之间的权利义务关系和内容已由其所确定。而行政附带民事调处及其复议又是以国家名义而为之具有法律效力的行为,非经法律程序不得改变。因此在这种情况下,若对当事人之间由行政附带民事调处及其复议行为所确定的权利义务关系和内容进行变更或重新确定,那么首先就必须对行政裁决本身是否合法有效进行审查确认,否则就无法调整由其所设定的权利义务关系和内容。如果绕开此行为置其于不顾,则实质上等于否认法律赋予行政机关的行政附带民事调处权,而将其视同于“单纯”的调解,变成无效劳动。实践中,公民、法人或其他组织对行政附带民事调处及其复议的行为不服,向人民法院提起诉讼的,有的法院作为民事、经济案件审理。这种做法不仅在理论上讲不通,而且在实践中是有害的。如前所言,行政机关的行政决定具有效力的先定性,民事审判不具有审查和改变行政附带民事调处及其复议的法定职能,当人民法院根据民事诉讼法审理后做出的裁判与行政决定不一致时,民事纠纷双方当事人各持对自己有利且已生效但相

互对立的法律文书,而再次发生矛盾和纠纷。

同时,人民法院应将这类案件作为行政附带民事诉讼来处理。由于行政附带民事调处及其复议行为与一般的具体行政行为毕竟有差别,当事人不仅不服具体行政行为,而且可能对附带民事的调处也不服,或者仅对附带民事调处的不服。人民法院如果经审查具体行政行为的合法性,对民事争议置之不管,或者只撤销行政机关的调处决定(或复议决定),显然,民事争议仍得不到解决,这种做法明显不利于当事人诉讼,增加人民法院讼累。因此,人民法院行政庭在审查具体行政行为的合法性的同时,一并将行政相对人之间的民事争议一并解决。

参 考 文 献

- [1] 周叶中. 宪法 [M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 2000.
- [2] 姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 1999.
- [3] 周叶中, 等. 加强宪法监督, 建设法治国家 [J]. 武汉大学学报(人文社会科学版), 1999, (6).
- [4] 毛 峰. 美国立法体制的特征 [J]. 武汉大学学报(人文社会科学版), 2000, (4).

(责任编辑 车 英)

A Study on Laws Concerning Administrative Incidental Civil Mediation Procedure

LI Zi-yuan

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography LI Zi-yuan(1964-), male, Doctoral candidate, Associate professor, Wuhan University Law School, majoring in constitutional and administrative law.

Abstract It is a common practice for administrative body to mediate a certain range of civil disputes in countries all over the world. In China, the legal basis of the administrative incidental civil mediation is found in many existent laws and regulations. Three preconditions should be met for the reconsideration of the administrative incidental civil mediation: the legal acceptability of the administrative reconsideration case; the inner-correlation between two claims of different natures; the civil claim's being advanced in the process of the administrative reconsideration. Judicial review of the administrative incidental civil mediation case and its reconsideration is not only based on the objective reality but also the tangible legal system. The main approach is that the administrative courtroom of people's court manages it as a case of administrative incidental civil litigation. Besides, by accepting from the administrative organ the application to the mandatory enforcement of the decision on the administrative incidental civil mediation case and its reconsideration, people's court can examine the behaviors concerned before taking action.

Key words the administrative civil incidental mediation; the administrative civil incidental mediation reconsideration; the judicial administration incidental civil lawsuit procedure