

# The Typification and Reflection of “the Government Sues the People”

—Based on the Analysis of 18 Cases

Zhenjun Wang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang  
Email: 1520489356@qq.com

Received: Dec. 6<sup>th</sup>, 2019; accepted: Dec. 26<sup>th</sup>, 2019; published: Jan. 2<sup>nd</sup>, 2020

---

## Abstract

As a new litigation phenomenon, “the government sues the people” has not attracted enough attention either in practice or in theory. Based on the data analysis of the cases of “the government sues the people” on the websites such as judicial document website and Peking University Judicial Case Database, the cases of “the government sues the people” can be roughly classified into three types: the dispute of administrative agreement, the fulfillment of civic obligations and the maintenance of public property. The main reasons for the formation of the case include the spirit of contract, the focus of civic responsibility and the influence of safeguarding public interests. In order to ensure the effective development of the case, this paper makes a beneficial exploration from the aspects of legal attribute, starting conditions and case jurisdiction.

## Keywords

The Government Sues the People, Civil Litigation, Contract Spirit, Judicial Justice

---

# “官告民”的类型化及其反思

——基于已有18份案例的分析

王贞君

宁波大学, 浙江 宁波  
Email: 1520489356@qq.com

收稿日期: 2019年12月6日; 录用日期: 2019年12月26日; 发布日期: 2020年1月2日

---

## 摘要

“官告民”作为一种新的诉讼现象,无论是在实践上还是在理论上,都没有引起足够的关注。基于裁判

文书网及北大法宝司法案例数据库等网站上“官告民”案件的数据分析，“官告民”案件大致能归纳为行政协议的争议、公民义务的履行以及公共财产的维护等三种类型。“官告民”案件之所以生成，不外乎契约精神的影响、公民责任的强调以及公共利益的维护等原因。为了保证“官告民”案件的有效展开，文章从法律属性，启动条件及案件管辖等方面进行了有益的探索。

## 关键词

官告民，民事诉讼，契约精神，司法公正

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

行政诉讼法在运行过程中不断地遇到新问题，面临新挑战。现行的行政诉讼法虽几经修改，但其只能由行政相对人起诉行政机关的单向行政诉讼构造却从未发生变化，人们因此习惯上也将行政诉讼称为“民告官”<sup>[1]</sup>。在行政诉讼法并未赋予行政主体原告资格的情况下，实践中却出现了行政主体作为原告向法院提起诉讼的情况。现实与理论的不完全匹配导致实践无法可依。相比于“官管民”的行政执法，“官告民”的诉讼现象彰显了新时代“官”“民”协商的特征。但通过在裁判文书网及北大法宝司法案例数据库等网站上对“官告民”判决书进行搜索，截至2019年3月15日，仅可得裁判文书18份。同时，对这一现象的讨论大多又只停留在报纸的报道评论上，相关学者鲜有论著涉及。在学理论证缺失，法律又无明文的情况下，法院受理案件的难度严重增大。缺乏理论指导的实践其科学性存疑，而司法实践的严谨性又使得想要依靠实践推动理论发展的愿望落空。这样一来就造成了理论和实践共同缺失的局面。为了避免恶性循环，打破僵局就显得尤为重要。面对现实的这一迫切需要，学者们应当担负起对“官告民”现象进行分析和探讨的责任，为理论指导实践贡献自己的一份力量。

## 2. “官告民”的类型化

根据行政诉讼法的立法目的可知，行政诉讼是为了保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权。通过这一立法目的，结合行政诉讼法对受案范围、诉讼参加人，起诉和受理等的规定，我们可以清楚的理解行政诉讼中的“两造恒定”原则。也就是说，根据现行行政诉讼法及其司法解释，诉讼主体的原告资格被限定为“民”。换言之，行政诉讼只有“民告官”而无“官告民”。但是，根据双向性原则，完整的行政诉讼制度，既应当有对公民、法人和其他组织合法权益的救济，也应当有对国家和公共利益的保护，这在理论上表现为行政诉讼是主观诉讼和客观诉讼的统一体。因此，建立以保护国家和公共利益为宗旨的客观诉讼制度，是从制度上改进、发展和完善我国行政诉讼法律制度的一个基本方向<sup>[2]</sup>。

笔者以“官告民”为关键词在中国裁判文书网，北大法宝司法案例数据库，无讼案例数据库分别进行检索，经过人工筛选，综合后剩余案例18件，以下分析就以这18件案例为起点进行展开。行政机关作为原告提起诉讼，按诉讼缘由可分为以下几种：1) 名誉权纠纷<sup>1</sup>；2) 监护权纠纷<sup>2</sup>；3) 排除妨害纠纷<sup>3</sup>；

<sup>1</sup>谭学文诉彝良县工商行政管理局名誉权纠纷案，云南省高级人民法院民事裁定书[2016]云民申881号。

<sup>2</sup>原告东乡县龙泉镇人民政府诉被告马某某都监护权纠纷案，甘肃省东乡族自治县人民法院民事调解书[2018]甘2926民初321号。

<sup>3</sup>赫章供电局与孙绍林排除妨害纠纷案，贵州省赫章县人民法院民事判决书[2017]黔0527民初1809号。

4) 房屋租赁合同纠纷<sup>4</sup>; 5) 采砂合同纠纷<sup>5</sup>; 6) 渔业承包合同纠纷<sup>6</sup>; 7) 土地征用协议纠纷<sup>7</sup>; 8) 搬迁安置协议纠纷<sup>8</sup>; 9) 建设用地使用权出让合同纠纷<sup>9</sup>; 10) 房屋拆迁安置补偿合同纠纷<sup>10</sup>。

可以发现,除名誉权,监护权,排除妨害,房屋租赁这四种纠纷外,其他“官”告“民”诉讼的产生都是由房屋拆迁补偿,土地征收补偿,国有土地出让,特许经营这四类行政协议引起争议而导致。结合2019年3月2日最高人民法院发布的《中国环境资源审判2017-2018》(白皮书)(以下简称白皮书)、《中国环境司法发展报告2017-2018》(绿皮书)(以下简称绿皮书)及生态环境保护典型案例新闻发布会的内容可知,2018年,全国法院受理省、市级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件有20件,目前已经审结了8件。江苏省人民政府诉安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案和东莞市沙田镇人民政府诉李永明固体废物污染责任纠纷案则被列入十大环境典型案例<sup>[3]</sup>。这表明,在环境资源保护方面,政府作为原告提起诉讼得到了官方认可。结合已知的各种实践情形,可将“官告民”诉讼归结为以下三类:公共财产的维护,公民义务的履行和行政协议的争议。

## 2.1. 公共财产的维护

根据德国法学家柯塞克,华志等人对公法性质的阐释可知,行政机关应该是公益的保护者,具有维持公益,增强公益的义务<sup>[4]</sup>。从(2017)黔0527民初1890号赫章供电局与孙绍林排除妨害纠纷一案民事判决书中可知,被告由于私自搭接电路,政府在其屡教不改的情况下,为了防止被告的行为侵害其自身及他人的生命安全,综合考虑之后才提起诉讼。法院认为行政机关作为原告,其主张的是民事权利受到侵害,是属于平等的民事主体之间的财产关系,属于民法调整的范畴,因此主体适格。从中我们可以得知,在这一案件中,法院认为政府作为公共财产电力网络的所有者,其有义务对公共财产进行维护。法院也因此受理审判了政府提起的这一侵权之诉。而在三起房屋租赁合同纠纷诉讼中,政府提起诉讼的目的也是为了保证公有房产不受损失。

在2019年3月2日最高人民法院召开的新闻发布会上,最高人民法院环境资源审判庭庭长王旭光介绍,“这次发布的人民法院生态环境保护十大典型案例侧重于生态环境保护,涵盖大气、水、土壤、矿产、林业、渔业、野生动物、自然保护区等环境要素和自然资源,类型包括私益诉讼、公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼,涉及刑事、民事、行政三种责任形式,对于统一环境资源案件裁判标准,完善审理规则,发挥司法的评价指引和政策形成功能,起到积极作用”。王庭长的发言表明,政府作为公共利益的保护主体,至少在生态环境保护方面应该承担起应尽的职责。入选这次生态环境保护十大典型案例的江苏省人民政府诉安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案和东莞市沙田镇人民政府诉李永明固

<sup>4</sup>荆州市荆州区财政局城区直属财政所诉李家长租赁合同纠纷案,湖北省荆州市荆州区人民法院民事判决书[2017]鄂1003民初1329号;温丽云、烟台市住房保障中心房屋租赁合同纠纷案,烟台市中级人民法院民事判决书[2017]鲁06民终2284号;于桂华、烟台市住房保障中心房屋租赁合同纠纷案,烟台市中级人民法院民事判决书[2017]鲁06民终2283号。

<sup>5</sup>上诉人定安县国土资源局与被告上诉人三亚鸿豪房地产开发有限公司合同纠纷案,海南省第一中级人民法院民事裁定书[2016]琼96民终1376号。

<sup>6</sup>共青城市江益镇人民政府与江西共青鄱阳湖鑫太农业水产开发有限公司、帅正葵渔业承包合同纠纷案,江西省共青城市人民法院民事判决书[2017]赣0482民初615号。

<sup>7</sup>厦门市同安气象局诉陈福荣合同纠纷案,福建省厦门市中级人民法院民事判决书[2014]厦民终字167号。

<sup>8</sup>中山市板芙镇人民政府与欧文占有物返还纠纷案,广东省中山市第一中级人民法院民事判决书[2016]粤2071民初6435号。

<sup>9</sup>余姚市国土资源局与余姚市金鑫汽车零部件有限公司合同纠纷案,浙江省余姚市人民法院民事判决书[2016]浙0281民初1988号;襄阳金华泰房地产开发有限公司、保康县国土资源局建设用地使用权出让合同纠纷案,湖北省襄阳市中级人民法院民事判决书[2018]鄂06民终4030号;麻城市国土资源局诉湖北汤地置业投资有限公司建设用地使用权出让合同纠纷案,湖北省麻城市人民法院民事裁定书[2015]鄂麻城民一初字第01657号。

<sup>10</sup>邵康义与北京市朝阳区孙河乡人民政府房屋拆迁安置补偿合同纠纷上诉案,北京市第三中级人民法院[2017]京03民辖终1262号;康凤泉与北京市朝阳区孙河乡人民政府房屋拆迁安置补偿合同纠纷上诉案,北京市第三中级人民法院[2017]京03民辖终1261号;王登喜与南梁政府房屋拆迁安置补偿合同纠纷案,甘肃省庆阳市中级人民法院[2016]甘10民终308号;重庆市长寿区国土资源和房屋管理局与但德美、叶清文等房屋拆迁安置补偿合同纠纷案,重庆市第一中级人民法院民事判决书[2015]渝一中法民终字第05236号;佛山市禅城区土地储备中心、佛山古镇文化发展有限公司等与李万发房屋拆迁安置补偿合同纠纷案,广东省佛山市禅城区人民法院民事判决书[2018]粤0604民初14865号。

体废物污染责任纠纷案也说明,无论是个人还是企业,都不得损害自然资源。同时还表明,为了保护国家利益,公共财产不受侵害,国家可以以自然资源所有权人的身份提起诉讼。

因此,本文将政府以原告身份提起的,涉及这类具体及抽象公共利益保护的诉讼,归结为公共财产的维护。

## 2.2. 公民义务的履行

现行宪法中共有 8 个条文涉及公民义务的规定,分别为第 42 条第 1 款规定的“劳动义务”、第 46 条第 1 款规定的“受教育义务”、第 49 条第 2 款规定的“夫妻计划生育义务”、第 49 条第 3 款规定的“父母抚养义务”与“成年子女赡养义务”、第 52 条规定的“维护国家统一与民族团结的义务”、第 53 条规定的“遵守宪法和法律的义务”、第 54 条规定的“维护祖国荣誉、安全和利益的义务”、第 55 条规定的“依法服兵役的义务”以及第 56 条规定的“依法纳税的义务”[5]。本文所论及的公民义务履行,不包括所有宪法规定的义务,只涉及那类不直接产生财产关系,不涉及大规模公共利益的公民义务。例如受教育义务,父母抚养义务,成年子女赡养义务等。这一类义务的履行,侧重于借助社会公序良俗,公民道德等古老朴素的思想来对人的行为进行约束。同时,要想彻底解决问题,更多的在于培养责任人内心的责任意识。在此类诉讼中,政府的作用实为代理维护相关人员权益。

参照(2018)甘 2926 民初 321 号原告东乡县龙泉镇人民政府诉被告马某某都监护权纠纷一审民事调解书可知,被告由于家庭困难,从而让处于九年义务教育的适龄儿子辍学外出务工。相关政府部门在劝告无果的情况下提起诉讼,诉求维护被告之子的受教育权。最后,由法院居中,双方达成和解,政府达到保护未成年受教育权的目的。近年来,受国家对义务教育的重视,特别是在国务院办公厅下发了关于进一步加强控辍保学,提高义务教育巩固水平的通知后,各地因家长不送子女去上学而被政府告上法院的事件屡见报端。但是可以想见,对于这种案件,最好的结果就是调解结案,其后由父母将孩子送回校园继续接受教育。这类案件,政府起诉,法院受理,其意义更多的还只是停留在弘扬法治,以案普法之上。用以体现地方政府部门积极履行义务教育职责,同时也表明政府的依法行政。当然,就如报道所言,对于义务教育,除了法治保障之外,还要提高农村教育水平,补齐教育短板。比如,吸引并留住优质师资,为农村学生创造更好的学习条件;促进农村义务教育与职业教育的融合;落实教育扶贫和资助政策,解决好贫困家庭的后顾之忧等。否则,没有经济基础的支撑,上层建筑只能是岌岌可危。“官告民”这种做法也只是扬汤止沸,治标不治本。让更多农村孩子和家庭乐于接受教育,愿意通过教育实现自我发展,这才是“控辍保学”的根本。

任何权利和自由都不是绝对的,言论自由也有着自身内在的制约[6],即“不可侵犯的人权还要包括受‘不可侵犯他人的人权’,‘不能承认侵犯他人人权的的行为是行使人权’等制约”[7]。在名誉权纠纷案中,被告有言论自由,但这一权利也是有界限的。美国大法官霍姆斯曾说过,“每一个案件的问题是言词是否被用于如此场合和具有如此的性质,以致将造成清楚与现存的危险,而这种危险又将带来国会有关禁止的实际危害。这是一个程度问题”。这可以表明,尽管政府作为管理者,体现着高权性,但是公民也有义务在合理的范围内行使自身的权利,是否对政府造成了侵害,从名誉这一具体权利来看,这只是一个程度问题。

总之,对于这一类不涉及大规模公共利益,不适合政府采取强制执行手段的争议,采用官告民,诉诸法律解决,也许至少在宣传法制这一方面起到了积极作用。

## 2.3. 行政协议的争议

行政协议或者行政合同,又称为行政契约,是指行政机关与相对人双方的意思一致,所缔结发生行

政法上法律关系的合同[8]。马怀德教授认为,行政合同有四个特点,第一是主体一方当事人必须是行政机关;其次,在订立目的上必须是为了公共利益和公共目的;再者,行政合同必须是依据法律法规规章或者行政决定而订立的;最后,在行政主体特权上,行政合同的缔结、履行、解除、变更都有特殊的方式,行政机关享有优益权。行政机关有权决定确定合同内容,可以单方面变更解除合同。应松年教授表示,根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十五条第二款:“补偿协议订立后,一方当事人不履行补偿协议约定的义务的,另一方当事人可以依法提起诉讼”这一文字表达,官告民是被允许的[9]。

按照《最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批复》第二条:“拆迁人与被拆迁人因房屋补偿、安置等问题发生争议,或者双方当事人达成协议后,一方或者双方当事人反悔,未经行政机关裁决,仅就房屋补偿、安置等问题,依法向人民法院提起诉讼的,人民法院应当作为民事案件受理”的规定,官告民是被允许的。现实中,大多数法院审理行政机关提起的房屋拆迁安置补偿合同纠纷案件的依据就来源于此,即,法院往往以最高人民法院的这个批复作为案件的定性依据。例如前文案例,(2016)甘10民终308号和(2015)渝一中法民终字第05236号,法院皆以此作为案件的定性标准之一。

修改后的《行政诉讼法》第12条第1款第11项规定:“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”属于人民法院行政诉讼受案范围,这对行政协议(合同)的可诉性进行了明确。法释〔2018〕1号,最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释未对行政协议进行规定,因此沿用法释〔2015〕9号,最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释(以下简称《适用解释》)。根据《适用解释》第11条第1款,“行政机关为实现公共利益或者行政管理目标,在法定职责范围内,与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议,属于行政诉讼法第十二条第一款第十项规定的行政协议”。这印证了马怀德教授关于行政(协议)合同特点的解释。但是,无论是修改后的《行政诉讼法》还是司法解释都对行政相对人违约的情况下,行政机关的法律救济作出规定。通过对诉讼缘由的分析,我们又可以看到,由行政协议引起争议,政府机关诉至法院的案件占据了绝大多数。

因此,本文将政府因行政协议与行政相对人产生争议,而提起诉讼的这种纠纷,归入行政协议的争议之类。

### 3. 官告民的生成

在对案件进行归类分析之后,摆在面前的就是一个绕不开的问题——“官告民”到底是缘何生成的。在论及上述三类“官告民”案件的类型之后,我们其实可以发现,每一种类型的诉讼,都有一个直接与其相对应的缘由,本文将之归结为契约精神的影响,公共利益的保护和公民责任的承担三种。以下将分别展开论述,分析前文三类“官告民”案件的成因。

#### 3.1. 契约精神的影响

“契约是商品经济的产物,是随着交换行为在时间上、空间上的分离而逐步发展起来的、据以进行财产权利转移和劳务交换的形式和程序。由于契约具有平等、自愿、互利、互相制约的特点,因此它能够减少交换过程中的不确定、不安全因素,增加交换效益。在发达的商品经济条件下,契约是商品交换的基本形式”[10]。一般而言,契约精神在市场经济条件下,通常在如下两个方面体现得最为充分和浓重:一是社会经济生活领域;二是国家行政管理领域。由于在这两个领域契约原则得到充分发展和贯彻,契约精神普遍化,所以法制作作为一种社会历史现象便出现了[11]。换言之,当契约原则不断被人们接受,契约精神不断被人们遵从,法律制度也将随之产生。英国法律史学家梅因更是精辟地指出“迄今为止,所有社会的进步运动,是一个‘从身份到契约’的运动”[12]。

司法文明是法治文明、政治文明和社会文明的重要组成部分。现代司法文明的兴起与进步，是由多重因素驱动的，其中契约精神无疑是最强大的动力之一。司法文明越是迈向现代，契约精神就越加彰显。这一点体现在司法的各个领域各个方面，并助推司法文明的发展。契约精神博大精深，内在地包括主体精神、自由精神、平等精神、互利精神、诚信精神、和谐精神、法治精神等精神要素，且每一种要素都有其法律表达。同时，契约精神在私法领域又体现的最为充盈。契约自由、契约正义、平等自愿、权利本位、契约救济等，不仅是贯穿合同法的基本原则，而且也是贯穿整个民商事法律体系的基本原则[13]。这也许就是实践中，四类行政协议发生争议后，行政主体以原告身份提起诉讼时，法院将其归结为民事诉讼的原因。

无论是在经济社会中，还是在政治管理上，政府都占有巨大的公共资源，其高权色彩使得单个公民往往只能处于服从状态，难以达到平等。司法的介入，创造了诉讼主体平等的法律环境，彰显着平等的契约精神。同时，为打造诚实信用、公平公正、多赢共享、包容普惠的市场生态环境，弘扬契约精神是大势所趋。新时代的契约自由精神致力于追求的不是形式上的契约自由，而是实质上的契约自由；不是强势缔约方的单边契约自由，而是各方当事人的双边或多边契约自由；不是当事人处于非理性状态下的契约自由，而是各方当事人在理性状态下的契约自由[14]。行政协议虽然难免带有政府的高权色彩，但其本质上也是契约精神深入影响下的产物，因此也受到契约原则的制约。故而，在发生争议之时考虑契约精神就成为必要。

### 3.2. 公共利益的保护

在传统行政法理论中，行政权一向被视为公共利益的主要代表，其基本任务就是保护公共利益，实现公共政策[15]。公共利益的行政保护具有深刻的道德、理性和价值基础，是普遍权利的逻辑结果和必然产物，它是由政府的性质、目的和治理目标决定的，它遵循的两个基本原则是：公共利益优先原则和利益平衡原则[16]。从古希腊的亚里士多德到启蒙运动时期的卢梭，他们都认为政府要为服务与增进公共利益而存在。英国学者韦德认为政府本身不是目的而是手段，政府除了人民的利益以外没有自己的利益，因此，公共行政人员必须坚持道德化价值取向，以维护公共利益而不是维护自身团体利益为己任[17]。有关公共利益的概念，遍存于各个国家的法律之中，成为国家公权力运行过程中不可缺少的一个基本要素，可以说“是一个用以架构公法规范体系及公权力或国家权力结构的根本要素或概念”[18]。在我国，从宪法到部门法也都确立了公共利益原则的地位，个人利益退居国家集体公共利益之后，是每个公民的义务。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第8条，我们可以清楚得知科教文卫，环境资源，铁道交通等基础设施都属于公共利益的范畴。对其进行保护是政府应该承担的职责。

罗尔斯说，“利益，不论是个人或集体的，最后必须像饥饿或发痒那样，落实到个人，为个人所感觉到。换句话说，不存在不能落实为个人利益的国家利益或社会的集体利益”[19]。这表明，公共利益与个人利益是对立统一的，它源于个人利益，最终也归于个人利益，二者的良性互动才有利于推动社会的发展。我国作为社会主义国家，注重保障公共利益，强调国家利益集体利益高于个人利益。随着社会的发展，在具体的公共利益与私人利益相冲突时，政府行政时充分运用利益衡量原则，比例原则，信赖保护原则有利于化解矛盾，阻止纠纷[20]。这对于保护公民权利建设法制政府具有重要意义。

“公共利益是包括私法在内任何法律的追求目标，因为法律作为一种由公权力产生的统治社会的‘公器’，必然以公共利益为归属”，在现代民主国家，任何具有正当性的法律都必须是为了社会的‘公共利益’而不是为了任何特定私人的利益而制定的[21]。这明显的体现出公共利益的优势地位。利益法学派代表人物赫克认为，利益是法律产生之源和归宿所在，法律关系就是利益关系，法律不能考虑国家一方的利益，也不能仅仅照顾个体一方的利益，而应当同时照顾具有独立利益形式的社会公共利益，且公共

利益只有通过行政法律手段才能得到最终保障[22]。结合各家之言，我们可以清楚的得知，公共利益作为国家资财的重要组成部分，政府有义务采取合理合法的手段对其进行保护，以避免其流失或遭受侵害。

### 3.3. 公民责任的承担

公民责任是由公民身份所赋予的、公民基于自由选择并自觉承担相应的肯定性或否定性的后果。公民责任观是公民责任的精神内核，是现代社会公民履行社会责任义务行为的内在尺度。公民责任观的建构对培育社会主义核心价值观，创新社会治理体制具有极为重大的历史与现实意义[23]。哈耶克认为，“自由不仅意味着个人拥有选择的机会并承受选择的重负，而且还意味着他必须承担其行动的后果，接受对其行动的赞扬或谴责。自由与责任实不可分”[24]。斯托克也说，“强调权利可也强调责任，这样一种公民身份已经成为正在出现的举世一致的意见的一部分”[25]。

中国法治秩序的构建是一项系统而复杂的工程，涉及中国政治制度、社会文化价值、经济模式和社会行为模式等的转变，其中任何一种因素都可能对中国社会制度和法律制度的建构产生深远的影响。但无论什么因素发生变迁都离不开人的现代化，特别是离不开现代公民和现代公民意识[26]，对公民责任意识 and 责任行为的强调也成为重建世界新的秩序的一部分[27]。很难想象，现代社会的建设没有公民的参与而只依靠法治和制度建设。就如美浓部达吉在《法的本质》一书中就论述所言，“法的观念或其本质，和国家没有必然的关联。有社会就有法；在与国家无关系的社会中也非有其特有的法不可”。

以上都说明，公民不能简单地将国家和社会视为实现个人利益的工具，其在享有权利的同时，还应承担由自己的行为所带来的相应的法律，社会，经济责任。当前，中国社会正处于现代化转型时期，机遇与挑战并存，积极整合国家，社会和公民的力量共建社会主义，是时代的要求。而要做到这些，必然要求公民具有承担责任的精神。公民责任感的“荒芜”，责任意识淡薄将引起极其严重的社会问题。通过法制建设推动公民责任意识的培养，强调公民对自身责任的承担，意义重大。若非如此，社会的发展与进步将无从谈起。反之，由人的发展所带来的将是方方面面的进步。

## 4. “官告民”的反思

结合以上分析可以发现，“官告民”诉讼的存在，有其合理性。但是在行政诉讼法及相关的司法解释刻意回避行政主体的原告资格，这一情况下，相关案件都只能被纳入到民事诉讼中审理。此时，行政机关在这些案件中作为普通民事主体是否合适，若合适，对受理案件诉讼的制度又该如何设计，有哪些方面要被特别考虑，这些都是有待解决的问题。以下将从“官告民”的法律属性来分析其合理性，接着再根据案件的受理范围分析“官告民”诉讼的启动条件，最后再从实质正义的角度分析“官告民”诉讼发生时案件的管辖问题。

### 4.1. “官告民”的法律属性

根据上文提及的日本学者美浓部达吉的论述可知，先有社会，其后才出现了法。这说明，法的产生是依赖于社会实践的。现代社会的发展变化使得理论和实践产生了偏离的现象，但是，若从历史的角度进行分析，便可发现二者整体趋势的一致性。因此，不能由于当下的法无明文，就武断的定论“官告民”诉讼不存在其合理性。这一方面，英美法系由于其一元制的诉讼体制，具有着先天的优势。

袁杰学者认为《行政诉讼法》第12条第1款第11项只规定了行政机关一方不履行行政协议，相对人可以提起行政诉讼，而未规定相对人一方不履行协议的处理，主要原因有三。首先他认为，这类争议往往是由行政机关一方不履行或者未按照约定履行协议引起的。其次，在行政相对人一方不履行合同时，行政机关一方可以通过其他途径加以解决。例如特许经营者不按照协议约定提供公共服务的，行政机关可以取消特许经营。最后，如果规定行政机关可以作原告，与行政诉讼的性质不符合，与行政诉

讼法的规定也不适应[28]。但诚如马怀德教授所指出的,中国社会矛盾的解决“过于依赖行政手段,忽略了法治手段”[29]。在大力推行依法行政,建设服务型政府的今天,政府对于行政处罚,强制执行的运用更为审慎。当下,政府对于自身高权色彩的下意识回避,公民法治意识的增强,都表明,不论是从更好的解决问题,还是从建设法治政府、和谐社会的角度,构建一个更平等的环境是有现实需求的。如前所述,司法体现了公平与正义,尤其是民事诉讼中,对于契约,平等精神的贯彻显然更为彻底。人民对于司法的信任与遵从,增强了司法在行政机关与相对人之间所起的桥梁作用。司法的平等性在平衡政府高权上起到了重要的作用。

或许从已知的这18例案件被各地法院不约而同的归于民事之类,可以窥见法院在审理时对行政相对人隐性的支持。笔者也认为,从解决问题的角度出发,此种处理方式方为适宜。笔者以“原告政府”为关键词在北大法宝进行搜索,通过筛选阅读发现,这一搜索条件下出来的判决书,都为行政机关申请法院强制执行的案例。从文书类型来看,笔者所见,皆为裁定书;从内容来看,可以发现,若非因政府方面的原因导致撤诉,所有裁定皆为法院对政府行为的支持。不平等显而易见。法院在这类案件中的角色更多的表现为政府合法性的代言人。这类案件不仅弱化了法院的审理作用,而且也容易引发司法信用透支的风险。故而,这也是本文不将行政机关申请法院强制执行归于“官告民”诉讼之类的原因。无论如何,既然是诉讼,那么就必须要体现出司法的公平与正义,这对于维护司法权威也具有重要作用。换言之,在法治建设如火如荼的今天,“官告民”案件的兴起对于政府不断申请法院强制执行这一现象,或许也是一种很好的修正。此类非诉案件的减少,最直接的体现是有助于“官”“民”关系的缓和,其深层次的含义,或许是更好的服务于法治和谐社会的建设。

“官告民”案件要体现出的并非政府的高权性,更多的是平等性以及政府作为一个虚拟主体的代表性。由此可得,政府享有作为原告提起诉讼的主体资格有其合理性,从学理角度来看,政府作为原告提起民事诉讼有其法理基础,其合法性有待法律的明确与补充。因此,完善立法,将“官告民”案件纳入诉讼程序,以应对实践的需要,应该提上日程。

#### 4.2. “官告民”的启动条件

在探究了一番“官告民”的合法性和合理性之后,再要思考的就是对行政机关作为原告提起诉讼应作何限制。换言之,政府作为行政权的行使者,公共利益的代表者,其行为带有强烈的高权色彩,在自身拥有的资源与能力,往往足以在合法范围内解决问题时,明确在何种情形下,允许行政机关拥有提起诉讼的原告资格方为适宜是首要问题之一。

受传统文化影响,政府一直是“强者”的代表,相比较而言,公民处于“弱者”的地位。受“弱者”需要被更多的加以保护等思维模式影响,社会普遍存在一种保护“弱者”的心态。尽管法律是强调公平正义的,但来源于社会的法律无论如何也绕不开这一朴素思想。同时,我们也可以看到,在今天这样一种倡导法治,崇尚服务的风气之下,并不存在“强者”恒强,“弱者”恒弱的定律。这样一来,在行政机关处于“弱者”地位时,赋予其司法上的救济就显得必要了。正如学者所言,“赋予行政机关一定的诉权,实现双方当事人的权利义务对等,在行政相对人不履行协议时,行政机关向法院起诉,依靠法院来解决纠纷”[30]。这符合社会发展进步的趋势。

在考虑赋予行政机关原告资格的时候,必须严格明确司法救济的最终性,但凡有其他任何合法合理的选择,行政机关都不应也不能向法院提起诉讼;在确定受案范围时,应尽量采取法定主义,努力平衡行政行为高效与公平之间的关系;最重要的是,必须避免提起诉讼成为行政机关不作为的借口,避免政府将这一手段看成“尚方宝剑”让法院成为其逃避责任的借口。因此,在赋予行政机关原告资格的同时,必须完善相应的责任追究机制以应对可能出现的权力滥用风险。

在推动原被告主体地位平等时，如何弱化政府的高权色彩是另一个要考虑的问题。明确公共利益的衡量标准，考虑公共利益的量化衡量，不仅有助于增强案件的可操作性，也有利于平衡政府权力。让法院成为更好的化解矛盾，解决纠纷的场所，借用司法的力量解决“官”“民”之间的“疑难杂症”，充分实现司法资源的有效配置，这应是案件要达到的目的。

#### 4.3. “官告民”的案件管辖

社会是联系的，联系是普遍存在的。在考虑赋予行政机关原告资格时，应该充分考虑到案件管辖地对案件审理的现实影响。从我国目前的司法实践来看，行政诉讼的发展道路较为曲折，“司法行政化”的倾向一直难以克服，法院始终受到来自政府部门的压力。在这种情况下，政府作为原告就形成了一个强势主体，它的利益自然不会被法院忽视，那么作为相对弱势一方的被告利益会不会得到平等的保护，这一问题值得深思。正如学者所言，传统政治体制衍生出的“官本位”思维无论是在民众还是执政者心目中都占有很重要的地位，这一观念的剔除需要一些时日<sup>[31]</sup>。在“民告官”与“官告民”都存在行政机关作为主体参与诉讼的情况下，参考目前行政诉讼的实践，这对设计出公正合理的“官告民”案件管辖制度具有重要意义。

为了弱化行政机关对司法的干预影响，行政诉讼发展出了行政案件的跨区域管辖制度。行政案件跨区域管辖，目前来看，主要有三种方式，分别为：指定管辖，集中管辖和交叉管辖。第一种方式有效地割断了行政机关与司法机关之间的利益关系，一定程度地防止了行政干预，维护了行政相对人的权利，保障了司法公正；第二种方式实现了“司法审判区域”与“行政管理区域”的适当分离，在减少行政干预的同时，进一步优化了审判资源的配置，提高了行政审判的专业化水平；第三种方式赋予了原告基于自身和案件的具体情况，选择法院管辖行政案件的权利，使其诉权能得到更好的保障<sup>[32]</sup>。

参考目前行政诉讼中行政案件跨区域管辖的理论与实践，进行“官告民”类型案件的管辖设计，有助于更好的保护诉讼主体权益，实现司法公正。

### 5. 结语

“官告民”诉讼的兴起和时代的发展联系紧密，行政法的发展与进步更离不开这种实践的推动。理论与实践的完美结合才能和社会进步形成良性互动。在理论缺失，难以和实践相衔接的时候，立足实践发展理论是必然之势。在公共财产的维护，公民义务的履行以及行政协议的争议等方面都出现了“官告民”的身影时，建立“官告民”的类案同判机制，可以体现出理论对实践呼唤的回应。从契约精神的影响到强调公民责任意识，再到对公共利益的保护，“官告民”都体现了其合理性。当前，市场经济深入发展，法治社会建设加强，对公平正义的呼唤与日俱增。本文反思了“官告民”的法律主体，启动条件及案件管辖的问题，以望推动“官告民”的制度化进程，为这一问题的解决提供理论支持。

### 致 谢

在本文的写作过程中，石绍斌老师对我进行了悉心指导，帮助我进行大纲搭建及论文修改；同时，也要感谢我的同学和朋友们，他们为完善本文提供了很多建议；学校图书馆为本文的写作提供了资料收集上的便利。还有很多对我论文写作有过帮助的人和事就不一一列举，在此一并表示感谢。

### 参考文献

- [1] 解志勇, 闫映全. 反向行政诉讼: 全域性控权与实质性解决争议的新思路[J]. 比较法研究, 2018(3): 155-164.
- [2] 于安. 行政诉讼的公益诉讼和客观诉讼问题[J]. 法学, 2001(5): 16-17+37.
- [3] 中国环境资源审判 2017-2018、中国环境司法发展报告 2017-2018、生态环境保护典型案例新闻发布会[Z].

[https://www.chinacourt.org/article/subjectdetail/id/MzAwNMgqMIABAA%3D%3D.shtml?tdsourcetag=s\\_pcqq\\_aiomsg](https://www.chinacourt.org/article/subjectdetail/id/MzAwNMgqMIABAA%3D%3D.shtml?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg), 2019-03-15.

- [4] [日]美浓部达吉. 公法与私法[M]. 黄冯明, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 25.
- [5] 姜秉曦. 我国宪法中公民基本义务的规范分析[J]. 法学评论, 2018, 36(2): 43-53.
- [6] 温辉. 言论自由: 概念及边界[J]. 比较法研究, 2005(3): 16-24.
- [7] [日]杉原泰雄. 宪法的历史——比较宪法学新论[M]. 吕昶, 等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 25.
- [8] 陈新民. 中国行政法学原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 175.
- [9] 专家建议“官告民”纳入行政诉讼法[Z]. <http://news.163.com/13/0225/06/8OHQIURV00014AED.html>, 2019-03-15.
- [10] 张文显. 中国步入法治社会的必由之路[J]. 中国社会科学, 1989(2): 181-199.
- [11] 马新福. 社会主义法治必须弘扬契约精神[J]. 中国法学, 1995(1): 40-46.
- [12] [英]梅因. 古代法[M]. 沈景一, 译. 北京: 商务印书馆, 1984: 96.
- [13] 李璐君. 契约精神与司法文明[J]. 法学论坛, 2018, 33(6): 64-72.
- [14] 刘俊海. 论新时代的契约精神[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2018, 22(4): 26-36.
- [15] [日]南博方. 行政法 [M]. 第6版. 杨建顺, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 5.
- [16] 余少祥. 论公共利益的行政保护——法律原理与法律方法[J]. 环球法律评论, 2008, 30(3): 6-13.
- [17] [英]韦德. 行政法[M]. 楚建, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 27.
- [18] 陈新民. 宪法基本权利之理论基础[M]. 台湾: 元照出版公司, 1999: 133.
- [19] [美]罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 257.
- [20] 石佑启. 论公共利益与私有财产权保护[J]. 法学论坛, 2006, 21(6): 74-81.
- [21] 张千帆. “公共利益”的构成——对行政法的目标以及“平衡”的意义之探讨[J]. 比较法研究, 2005(5): 1-10.
- [22] 陈新民. 宪法基本权利之基本理论(上)[M]. 台湾: 三民书局, 1992: 138.
- [23] 邹长青, 许江. 社会主义核心价值观与当代我国公民责任观的建构——基于公民行为层面表述的视角[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(3): 33-39.
- [24] [英]哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 83.
- [25] [英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 19-28.
- [26] 蒋传光. 公民社会与社会转型中法治秩序的构建——以公民责任意识为视角[J]. 求是学刊, 2009, 36(1): 76-84.
- [27] 王玲. 道德: 公民的责任[J]. 社科纵横, 2007, 22(6): 134-137.
- [28] 袁杰. 中华人民共和国行政诉讼法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 44.
- [29] 马怀德. 法治政府建设: 挑战与任务[J]. 国家行政学院学报, 2014(5): 21-25.
- [30] 王小金, 洪江波. 行政相对人不履行行政协议的救济规则[J]. 公安学刊(浙江警察学院学报), 2017(1): 57-61.
- [31] 吴欢. 清末民初行政诉讼法制中的“民告官”传统遗存[J]. 北方法学, 2014(2): 152-160.
- [32] 石绍斌. 我国行政案件跨区域管辖的法律适用[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2018, 35(2): 23-28.