

行政诉讼权滥用规制路径探讨

沈丽莹

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年4月28日; 录用日期: 2023年6月7日; 发布日期: 2023年7月19日

摘要

我国行政诉讼权滥用案件日益增多, 因滥诉行为不具有诉的利益, 无端给行政、司法程序和资源增加负累, 需要加以规制。目前一些典型案例, 虽然为行政诉讼权滥用认定和规制树立风向标, 但是, 在我国的行政体系中, 未对行政诉讼权滥用规制体系进行建构, 故有必要探究并完善行政诉讼权滥用的规制路径。

关键词

诉权滥用, 诉的利益, 规制路径

Study on the Regulation of Abuse of Administrative Litigation Rights

Liying Shen

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 28th, 2023; accepted: Jun. 7th, 2023; published: Jul. 19th, 2023

Abstract

Cases of the abuse of administrative right of appeal are increasing in our country. Because mutilate behavior does not have the advantage of suing, it adds burden to administrative, judicial process and resources without end, and it needs to be regulated. At present, in some typical cases, although they set up wind signs to recognize and regulate the abuse of administrative litigation right, there are no constructing regulations system of administrative litigation right abuse in administrative system of our country, so it is necessary to explore and perfect regulations path of administrative litigation right abuse.

Keywords

Abuse of Appeal Rights, The Benefits of Complaints, Regulatory Path

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

近年来, 滥用诉权行为数量急剧上升, 主要是行政相对人对政府信息公开申请的答复不服, 从而采取申请多次复议、重复提起诉讼等诉权滥用行为。如此一系列行为不具有诉的利益, 应当给予否定性评价并进行有效规制, 故确有必要对行政诉权的滥用及其规制途径进行相关的探讨。

2. 行政诉权滥用之表现形式

实践中行政诉权滥用的表现日趋多样化、复杂化, 当前的主要表现有同时申请多种救济措施、缺乏救济必要性随意申请行政救济、滥用信息公开申请权、制造障碍拖延诉讼、针对已决行为重复起诉、针对不可诉行为反复起诉、怠于行使程序权利[1]等等。本文将从胡亚芬诉宁波市镇海区人民政府、宁波市海曙区人民政府鼓楼街道办事处、宁波市镇海区房屋征收办公室等案件出发, 分析该系列案例中当事人胡亚芬滥用行政诉权的主要表现。

2.1. 滥用信息公开申请权

滥用信息公开申请权是实务中滥用诉权最常见的表现之一。以“胡亚芬诉宁波市海曙区鼓楼街道办事处、区政府”一案¹为例, 原告胡亚芬因购买限价房一事, 在 2013 年至 2016 年期间, 先后向宁波市人民政府、宁波市住建委、宁波市规划局、宁波市海曙区政府、宁波市海曙区政府鼓楼街道办事处等几十个相关部门提出政府信息公开申请共 87 次(不完全统计), 并且这 87 次政府信息公开申请的要求大多是重复要求相关部门公开已经向社会公开的文件, 要求公开政府在京工作人员的考勤记录, 要求派出所工作人员出具他人抢夺其手机系真实事件的书面证明。依据《政府信息公开条例》, 胡亚芬的上述申请内容基本上是不予公开、无法公开或无需公开的, 在其申请的信息予以公开或者被明确告知不予公开的相关理由后, 仍未停止无依据、无理由的政府信息公开申请, 浪费了公共资源, 构成对信息公开申请权的滥用。

2.2. 缺乏救济必要性随意申请复议或提起诉讼

及时解决行政纠纷, 保护公民、法人和其他组织的正当诉讼权利和合法利益, 是《行政诉讼法》《行政复议法》欲达成的最主要的法律效果之一。这一目标决定了行政相对人的合法权益有救济必要性是申请行政救济途径最基本的前提, 在没有行政争议、法益不值得维护或者争议已经被处理的情况下启动行政救济措施会大大浪费司法资源, 扰乱诉讼秩序[2]。

同样以“胡亚芬诉宁波市海曙区鼓楼街道办事处、区政府”这一案为例, 胡亚芬为泄愤先后 87 次向有关部门申请政府信息公开, 在相关政府部门作出不予公开或公开决定后, 以不满不予公开决定或认为公开的内容、方式或程序违法为由, 向宁波市政府、宁波市海曙区政府、宁波市镇海区政府等部门提出政府

¹参见(2016)浙 02 行终 209 号判决书。

信息公开申请行政复议 75 件, 向宁波市中级法院、宁波市江东区法院、江北区法院等其他法院提起政府信息公开行政诉讼、上诉、再审等案件共 42 件(截至 2016 年 2 月), 并且在 2016 年后, 胡亚芬多次以不具有独立行政诉讼主体资格的相关部门为被告提起诉讼, 其多次申请复议和起诉行为构成对诉权的滥用。

2.3. 针对已判决的行为重复起诉

行政相对人重复起诉也是实践中滥用诉权最常见的表现之一。以“胡亚芬诉宁波市镇海区征地拆迁管理所”一案²为例, 胡亚芬明知 2011 年相关生效民事判决书已经对房屋拆迁安置补偿协议进行了审查, 并作出了相关判决, 仍然提出房屋拆迁安置补偿协议的行为违法的相同诉讼请求, 向宁波市江东区人民法院(与提起民事诉讼的法院不同)提起行政诉讼。除此之外, 胡亚芬于 2017 年就同一房屋拆迁安置补偿协议, 分别以宁波市镇海区九龙湖镇人民政府(错列被告)和宁波市镇海区征地拆迁管理所作为被告向宁波市镇海区人民法院提起诉讼, 法院均以相关案件事实已经作出过实体处理为由驳回胡亚芬的起诉。胡亚芬在被法院明确告知其行为属于重复起诉故予以驳回后, 仍然多次重复提起诉讼, 毫无疑问属于行政诉讼权滥用行为。

3. 行政诉讼权滥用之核心特征

上文所提到的胡亚芬的滥用信息公开申请权的行为, 实际上其行为的真正目的并不是获取相关信息, 而是为了发泄自己的负面情绪, 给行政机关施加压力。从行为目的、行为本身及行为后果上看, 其根本没有申请公开政府信息的目的, 多达将近 90 次的政府信息公开申请给多个行政机关带来不小困扰, 以致浪费了公共资源。这一系列申请行为, 并不能获得当事人有用的信息或者利益, 违背了《政府信息公开条例》的立法宗旨。

由于胡亚芬的将近 90 次政府信息公开申请违背了诚实信用原则和《政府信息公开条例》的立法宗旨, 不具有正当性, 从而导致其对申请政府信息而作出的相关决定申请的复议和提起的诉讼也不具有正当利益和理由。如果行政相对人申请复议或提起诉讼不可能实现任何利益, 或者目的完全在于损害他方利益或者增加法院负担时, 尽管申请复议或起诉在程序上符合条件, 但相对人申请复议或提起诉讼的目的不纯, 其不具有可诉的实质理由, 且明显背离了公共利益, 属于滥用复议申请权和起诉权。

此外, 由于胡亚芬后续提起的诉讼, 与前诉当事人相同, 与前诉诉讼标的完全相同, 与前诉的诉讼请求完全相同或者后诉诉讼请求实质上否定前诉裁判结果, 而被判定为重复诉讼。同样地, 此时胡亚芬提出的诉讼请求为无法救济的内容, 或者没有救济的必要。

通过胡亚芬所进行的一系列行为可以总结出, 行政诉讼权滥用行为与行政法基本原则和公共利益相左, 不具有救济利益与必要性, 缺乏诉的利益。诉的利益是诉讼权利的核心组成要素, 这是理论界的共识。诉的利益是民法法系民事诉讼法理论中的概念, 是衡量是否有对于本案诉讼请求进行裁判的必要性和实效性, 是否能达到判决所能够实现的实际效果的标准[3]。通俗来说, 即行为人提起诉讼是否有可能实现其诉讼目的, 若诉讼请求有可能被支持, 诉讼目的有可能会实现, 则行政相对人不属于明显缺乏诉的利益, 若诉讼目的本身不当或者诉讼请求根本不可能被支持, 则属于明显缺乏诉的利益。如果当事人缺少诉的利益, 则代表其提出的诉讼请求不具有正当性, 本案裁判便不具有必要性, 很可能属于行政诉讼权滥用行为。而诉的利益的缺乏, 正是行政诉讼权滥用行为的核心特征。

4. 行政诉讼权滥用之规制路径

由于行政诉讼权滥用行为不具有诉的利益, 没有救济必要性, 会给行政、司法程序和资源带来巨大负累, 故讨论对其的规制路径实属必要。下文将针对滥诉行为分析研究相关规制路径。

²参见(2015)甬东行初字第 196 号判决书。

4.1. 完善立案登记制实践应用体系

这是针对当前立案登记制实践应用体系不完善的现状提出的规制路径。立案登记制是符合我国实际诉讼条件、法律背景的，能有效保护当事人诉权的制度，但不能因其长处而忽略我们现今的立案登记制度的缺陷。对此，本文认为，应当适当加强对立案条件的审查标准。

实践中，对行政诉讼立案条件的主要审查模式是形式审查，本文认为当下的审查模式更容易使行政相对人滥用行政诉讼权，故“形式审查为主，实质审查为辅”的审查模式更为适宜。对于诉讼请求和证据事实非常充分的案件，采取形式审查即可；对于当事人没有充分理由或者证据事实的案件，法院进行实质审查，适当核实当事人的身份、请求与相关事实，再决定是否立案。当然这种情况下实质审查程度无需过深，否则在实务中法官们容易以实质审查未通过为由不予立案，从而规避责任，这不利于保护行政相对人的诉权[4]。

4.2. 明确行政诉讼权滥用责任承担

如本文在前文中阐述的，司法实践中，对于滥用行政诉讼权的当事人，往往采取不立案、驳回起诉、不支持其诉讼请求等方式对其行为作出否定性评价，但由于后果过轻，几乎不具有威慑力，故在立法层面上明确行政诉讼权滥用的责任承担确有必要。

4.2.1. 行政责任

当法院认定行政相对人的行为属于滥用诉权，则需要《行政处罚法》作出相应规定进行配套支持，就行为人行为的性质、恶劣程度进行不同类型和程度的行政处罚[5]。

4.2.2. 民事责任

行为人的滥诉行为不仅损害司法公信，导致更多非理性诉权行使行为发生，有时还将损害其他主体的合法权益。在该种情况下，为了保护其他公民、法人或其他组织的合法权益，法律应当支持受损害方追究行为人的民事责任。

4.3. 完善法院对滥诉行为案件的裁判规则

这是针对实践中诉权滥用认定标准不清晰、对是否符合行政诉讼起诉条件判断标准不一的现象所提出的规制路径。主要有以下三个方面：

4.3.1. 明确行政诉讼权滥用的构成要件

司法实践中处理行政诉讼权滥用案件最困难的地方是没有统一的认定标准，导致法官面对该类案件时迂回处理，判决书说理部分也较为模糊与笼统，故需明确行政诉讼权滥用的构成要件。本文认为行政诉讼权滥用行为的构成要件为：

1) 行为人起诉缺乏明显诉的利益

诉的利益的缺乏是行政滥诉行为的核心特征和构成要件，即行为人的请求没有进行裁判或救济的必要性和实效性。

但是，理论界对于该项要件否定和反对的声音不少，主要理由是诉的利益作为诉权的核心要素，是诉讼程序进行的前提，若明显缺乏诉的利益，则不具有诉权，也更谈不上滥用诉权。针对这一分歧，本文认为，这是由于学者们对于“诉的利益”的外延理解不同。广义的诉的利益讨论的是是否由法院主管该特定纠纷，侧重点是判断审判权行使的范围；而狭义的诉的利益是指在法院主管该特定纠纷时，再行讨论该纠纷是否具有作出判决的必要性和实效性[4]。本文中所讨论的“诉的利益”的概念则为后者。

2) 行为人主观上有恶意

行为人主观上存在滥用行政诉讼权的恶意乃主观要件，即行为人明知自己的行为可能会损害他人正当权利或公共利益，不具有正当性，仍有意地去作为或者不作为。判断行为人是否具有滥诉的主观恶意非常重要，但需尽可能准确区分是诉讼能力不足还是存在主观恶意^[1]。

3) 行为人实施了诉权滥用行为

这是行为人构成行政诉讼权滥用不可或缺的核心客观要件。司法实务中，行政诉讼权滥用的表现多样，例如同时进行多种行政救济措施、针对不可诉的行为多次起诉、重复起诉、故意拖延诉讼、怠于行使行政诉讼权等。而对“多次”、“重复”、“怠于”等需要结合其他要件以及具体案件综合判断，理论上只能提供一个合理的参考标准。

4) 行为人的行为对诉讼秩序和他人合法权益造成损害

这是界定滥用行政诉讼权的结果要件。“损害后果”作为判断行政诉讼权滥用行为的要件之一是不可或缺的。这里的“损害结果”不仅包括现实的、直接的物质损害，也包括抽象的、间接的损害结果。行政诉讼权滥用的危害的表现形式多样，但主要集中在诉讼程序、司法秩序、他人合法权益几方面，这也是规制诉权滥用行为所预想保护的對象。

4.3.2. 组建行政专家裁判庭

认定行政诉讼权滥用行为的工作具有专业性，实务经验少的法官对于此类案件会有些吃力，法院可以针对行政诉讼权滥用案件组建专门的行政专家裁判庭，以高效地解决此类问题。行政专家裁判庭需要审慎地对待滥诉行为，对于明显符合滥诉行为构成要件的，大胆地认定，对于认定困难的案件，则需要法官运用丰富的经验、敏锐的判断力来进行处理。

4.3.3. 审慎推进基层司法工作

基层司法工作的进步与完善会给整个司法系统打下良好基础，从基层推进对行政滥诉行为的规制是我们解决滥诉问题的有效切入点。具体措施主要有：

1) 推进诚信诉讼管理体系建设。基层人民法院可以防范和惩戒诉讼活动中发生的非诚信诉讼行为，创新工作机制，认真听取民众的意见建议，再决定对行政滥诉当事人作出处理。

2) 公布行政诉讼权滥用人员名单。基层法院可制作并公布滥诉人员名单，将行为人滥诉行为纳入各信用平台，为相关工作提供信息参考。

4.3.4. 合理确定滥诉行为人的诉讼成本

本文在上文已经指出，我国提起行政诉讼成本不高，但是直接修改《诉讼费用交纳办法》，普遍提高行政诉讼的费用并不可取，这会增加绝大多数行政相对人的诉累。故本文认为，在行为人多次重复诉讼、多次提交行政申请书、多次申请行政复议、多次申请政府信息公开时增加诉讼成本更可取。

例如《政府信息公开条例》已经作出了类似的规定，即当事人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围的，行政机关可以收取信息处理费。同样的，相关法律也可以增加类似的规定，在多次不合理地多次重复诉讼、复议时，收取相应处理费用。

5. 结语

对行政滥诉行为的司法规制是一个循序渐进的过程，最终目的是建设社会诉讼诚信，提高公民自觉，从根源解决问题。但是规制的方式及程度需要谨慎考量，应当根据地区、案由等的不同具体分析，做到对症下药，避免实际剥夺当事人的诉权，引起司法裁量权滥用的局面。

参考文献

- [1] 孔繁华. 滥用行政诉权之法律规制[J]. 政法论坛, 2017, 35(4): 90-101.
- [2] 朱雨昕. 滥用行政诉权行为的司法识别与规制——以 102 份申请履行法定职责案件判决书为分析样本[J]. 南海法学, 2019, 3(4): 70-82.
- [3] 张卫平. 诉的利益: 内涵、功用与制度设计[J]. 法学评论, 2017, 35(4): 1-11.
<https://doi.org/10.13415/j.cnki.fxpl.2017.04.001>
- [4] 黄先雄, 黄婷. 行政诉讼立案登记制的立法缺陷及应对[J]. 行政法学研究, 2015(6): 20-28.
- [5] 王晓, 任文松. 民事诉权滥用的法律规制[J]. 现代法学, 2015, 37(5): 183-193.