

群体性行政诉讼模式考量

钟 芳 李安清

[摘 要] 针对群体性行政诉讼,法院采用了两种不同的诉讼模式——代表人诉讼和分别诉讼,而理论界倾向于用代表人诉讼模式来解决群体性行政纠纷。分析两种诉讼模式,它们各有利弊,功能和价值各有侧重,应该共同为解决群体性行政纠纷服务,具体如何选择则需要法院来考量。另一方面,为更好地解决群体性行政纠纷,还需要建立相关的配套制度。

[关键词] 群体性行政诉讼;代表人诉讼;分别诉讼

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)01-0028-05

一、问题的提出

群体性行政纠纷是指因同一或同样的具体行政行为涉及许多人利益而引起的行政纠纷,因群体性行政纠纷而引起的行政诉讼就是群体性行政诉讼。随着行政权力的膨胀和社会的转型,群体性行政纠纷日益增多,群体性行政诉讼也呈上升的趋势,如陈祥军在对海口市各法院审理集团诉讼案件的实践进行调研后,统计到“涉城建、规划、颁发房屋所有权证等行政纠纷案件 7 起,约占集团诉讼案件的 8%”,而且“集团诉讼案件在行一、行二审诉讼案件中所占的相对比重不断上升”^[1](第 1 版)。

群体性行政诉讼涉及的人数众多,影响广泛,理论界和实务界都十分关注。当前,法院在群体性行政诉讼中没有完全按照这样的预想去实践,群体性行政诉讼并没有统一的诉讼模式。例如,2004 年,由于有关部门不给办理相关建房手续,江苏省无锡市的 45 户村民计 100 多人将有权办理建房手续的 5 个行政部门一并告上了无锡市中院,案子转到惠山法院后,惠山法院通知村民去谈话,要求 45 户村民单独起诉,5 个行政部门也要分开起诉。2006 年,122 位村民由于宁波市北仑区人民政府没有公告征用土地方案,以区政府行政不作为侵犯其知情权为由提起行政诉讼,要求区政府限期公告征用土地方案。宁波市镇海区法院审理后认为,原告方各自承包的集体土地和使用的宅基地、自留地不在同一地块,且被当地政府部门在不同时间内,根据不同建设项目、不同批次分别征用的,被告的征用土地公告也应根据不同时间、不同批次、不同建设项目分别作出,每次征用土地公告都是独立的具体行政行为。因此,本案不是必要的共同诉讼,原告方对不同的具体行政行为应分别提起诉讼,遂裁定驳回原告方的起诉。然而,2003 年,海南省万宁市 111 名师范毕业生由于毕业安置问题,起诉海南省万宁市教育局、万宁市政府,海南中级人民法院受理并做出了判决,认可原告以代表人诉讼方式起诉。按照学界的观点,法院对群体性行政诉讼分别立案和审理是为了避免群体性行政诉讼由于主体过多而可能带来的麻烦,为了追求办案的个数和获得更丰厚的办案奖金,甚至有司法不“独立”之嫌。另外,我国的代表人诉讼制度不如国外的集团诉讼制度完善,也是法院不认可代表人诉讼方式的原因之一。那么,对群体性行政诉讼分别立案和审理是否就是法院基于不相关考虑而做出的决定呢?代表人诉讼是否就应该是法院对群体性行政诉讼应该采取的唯一方式呢?笔者认为,其实,综观《民事诉讼法》及其司法解释以及《行政诉讼法》及其司

法解释关于代表人诉讼的规定,都没有规定法院面对群体性行政诉讼时,必须采取代表人诉讼模式,说明立法者的意图也不在此,至少法院的做法是不违反现行的法律法规的。那么,是否代表人诉讼模式在解决群体性行政纠纷上优越于其它诉讼模式,以至于法院应该绝对地选择该种模式?这就需要对群体性行政诉讼模式进行深入的分析。

二、群体性行政诉讼的两种模式

考察我国现行法律法规的规定以及司法实践,我国现存的群体性行政诉讼模式主要有代表人诉讼和分别诉讼两种。

(一)代表人诉讼

《行政诉讼法》中并没有规定代表人诉讼制度,但《行政诉讼法》第26条规定,“当事人一方或者双方为二人以上,因同一具体行政行为发生的行政案件,或者因同样的具体行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理的,为共同诉讼。”《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》第14条第三款规定,“同案原告为5人以上,应当推选1至5名诉讼代表人参加诉讼;在指定期限内未选定的,人民法院可以依职权指定。”根据以上规定,实际上行政诉讼中也可以适用代表人诉讼制度。只不过在如何展开代表人诉讼时,可以根据《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》第97条的规定,适用《民事诉讼法》及其司法解释的规定。《民事诉讼法》及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》关于代表人诉讼制度的规定主要集中于《民事诉讼法》第54条、55条和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第59条、60条、61条、62条、63条、64条。但是,基于行政诉讼原理与民事诉讼原理的不同,对代表人诉讼制度应该作一些适合行政诉讼原理的改变。行政代表人诉讼具有以下一些特征:(1)诉讼主体人数众多,一般指10人以上,包括原告和第三人^[2](第29-32页)。人数众多的诉讼主体不可能全部亲自到庭参加诉讼,不能到庭参加诉讼的诉讼主体的诉讼行为由代表人来完成。代表人可以推选产生,推选不出的,可以由人民法院提出人选再协商产生,也可以由人民法院指定。(2)诉讼标的是同一具体行政行为或同类具体行政行为。(3)行政代表人诉讼的代表人具有双重身份,既是诉讼主体,有资格享有实体权利,也有责任承担实体义务,又是其他不能到庭参加诉讼的诉讼主体的代理人,有权代表其他集团成员进行诉讼行为,从而享有并承担程序意义上的权利义务。代表人的诉讼行为不但对其本人有效,对其代表的诉讼主体也同样有效。代表人除变更、放弃诉讼请求必须经被代表人的诉讼主体同意外,其余所有诉讼行为,均可不经其他诉讼主体同意自己决定,对群体诉讼主体的效力并不因此受到丝毫影响^[3](第117页)。(4)法院的判决既对代表人发生效力,也对未直接到庭参加诉讼的诉讼主体发生效力,而且对参加登记的权利人,以及未参加登记但在诉讼时效期间内提起诉讼的权利人也发生效力。

行政代表人诉讼主要用于解决群体性行政纠纷,因而对于解决群体性行政纠纷,代表人诉讼具有传统的诉讼模式无可比拟的优势,根据学者的论述,主要集中于:(1)有利于降低诉讼成本,提高诉讼效益。代表人诉讼的建立就是从诉讼经济的角度出发的。(2)确保统一司法,避免同案异判。法官对法律的认知不可能达到完全一致,在面对人数众多、关系复杂的群体性纠纷时更是如此,如果群体性纠纷的当事人分别提起诉讼,法院分案受理和审判,很可能会出现法院对同一或同类法律事实和法律关系做出相互矛盾的判决。而通过法院一次性解决,判决同一并且对所有的权利人都适用,可以确保司法统一,避免同案异判。(3)更利于保障公民的权利,并更好地实现对违法行政机关的制裁,增强行政机关的责任感。代表人诉讼的背后是一个庞大的群体,相对于单个的诉讼主体,显然能够增强其诉讼能力,与强大的行政机关形成对峙,而法院在审理代表人诉讼时,也往往要考虑到其背后强大的群体,这样更利于对公民权利的保护。而且,基于代表人诉讼判决效力的扩张性,不想提起诉讼的利害关系人可以利用登记制度维护自己的权利,行政机关则不会因权利人害怕提起诉讼而逃脱责任,可以更好地实现对违法行政机关的制裁,增强行政机关的责任感。(4)扩大司法的社会功能,影响社会决策。代表人诉讼“把一些原来不

能或不值得提起的权利主张集合为一个必须认真对待的诉求,对于人数众多的权利人和社会而言,能够产生积极的社会效益,可能促进新的社会政策产生。”同时,“当事人有时直接将维护社会公共利益作为诉讼理由,通过对这些案件中的法律问题和事实问题做出裁判,可以直接促进司法对于涉及重要社会利益的问题的介入,发挥法院在发现规则、确立原则和参与利益分配协调中的社会功能,并使法律原则具体化。”^[4](第53-54页)

诚然,代表人诉讼制度也有其不是之处:首先,代表人诉讼并不是在任何时候都是经济的和有效益的。代表人诉讼是一个庞大的诉讼,审判工作难度较大,因此不可能在较短的时间审结。特别是如果要将诉讼标的是同类具体行政行为的群体性行政诉讼作为代表人诉讼处理,审判难度会大大增加,法院压力加大,审理期限将更长。其次,代表人诉讼在一定程度上会影响到司法公正。代表人诉讼背后庞大的群体一方面会更有利于诉讼主体实现诉讼的利益,另一方面因为代表人诉讼的群体性,法官在审判时可能会遭受来自各方面的压力,更多倾向于考虑人数众多一方的利益,很难说不会影响到司法公正的实现。再次,代表人诉讼实际上未必能够有效地保护每一个利害关系人的利益。在代表人诉讼中,并不是所有的人都亲自参加诉讼,行使自己的诉讼权利,因而大多数的利害关系人不能在法庭上表达自己的想法,争取自己的权力和利益,而是由代表人来代理,相对于单独诉讼来说,对个人权利的保护功能较弱。而且,代表人诉讼中的代表人的权限极为广泛,代表人可能利用广泛的代理权限,为了自己的利益去损害其他利害关系人的利益。最后,根据现代民主理念,立法、行政和司法都应该有各自的功能,不应逾越,若要使司法机关通过代表人诉讼的方式扩大司法的社会功能,影响社会决策,就会打破立法与司法的界限,有违现代民主理念。

(二)分别诉讼

分别诉讼是相对于代表人诉讼而言的,它具有不同于代表人诉讼的特征:(1)诉讼主体单一,即使是分为多个共同诉讼,每个共同诉讼在数量上也不成其为人数众多的群体。法律要求必须人人到庭参加诉讼,如有的共同诉讼人没有到庭参加诉讼的,法院应依法通知其到庭,否则,经人民法院两次合法传唤,无正当理由拒不到庭的,视为申请撤诉。(2)不存在代表人的问题,诉讼主体各自进行自己的诉讼,诉讼行为不会对其他的诉讼中的诉讼主体产生效力,即使是分为若干个共同诉讼,共同诉讼人的诉讼行为,如果是基于同一个具体行政行为起诉,则只有经其他共同诉讼人承认,才对其他共同诉讼人发生效力;如果是基于同类具体行政行为起诉,则永远只对自己发生效力。(3)一个诉讼中的判决不会对其他的诉讼判决产生影响。对某个分出的共同诉讼而言,法院判决一般只对参加诉讼的共同诉讼人发生效力,对未参加诉讼及撤诉或视为撤诉的共同诉讼人,不发生效力。当然,分别诉讼的诉讼主体可以委托代理人代理自己参加诉讼,但是代理人与上述的代表人有很大的不同,代理人必须完全按照诉讼主体的意思行事,没有资格享有实体权利和履行实体义务。

大多数人认为,分别诉讼不适宜用于解决群体性行政纠纷,但对于解决群体性行政纠纷,分别诉讼也有其独到之处:(1)每个诉讼主体都到庭参加诉讼,每个诉讼主体都可以对自己的程序权利和实体权利自主处理并获得相应的程序保障,而法院则可以针对每个人的具体诉讼请求进行具体的审理和判断,做出更符合个体利益的判决。(2)每个利害关系人分别起诉,法院不用考虑人数的因素,也不会遭受到来自各方面的压力,有利于依据法律和事实公正地做出裁决。(3)虽然我国没有判例制度,也不承认既判力,但在实际操作中,由于法律关系、事实和判决依据是相同或类似的,一个或部分当事人的诉讼及其结果会给其它尚未起诉的主体带来重要的信息,因此,分别审理的案件及其判决对于群体性纠纷的解决仍然存在一定的扩张性效力。(4)群体性行政纠纷通过分别诉讼的形式解决在个案的状态,可以避免由于群体力量对社会秩序造成的压力,有利于社会的稳定。

通过上述分析,笔者认为,代表人诉讼与分别诉讼这两种诉讼模式在解决群体性行政纠纷时各有利弊。代表人诉讼与分别诉讼在解决群体性行政纠纷时最重要的区别在于:代表人诉讼中,法院的判决具有扩张性效力,既对代表人发生效力,也对未直接到庭参加诉讼的诉讼主体发生效力,而且对参加登记

的权利人,以及未参加登记但在诉讼时效期间内提起诉讼的权利人也发生法律效力;而分别诉讼的判决则不具有扩张性效力。但是,正如上面所指出的,在实际操作中,由于法律关系、事实和判决依据是相同或类似的,一个或部分当事人的诉讼及其结果会给其它尚未起诉的主体带来重要的信息,因此,分别审理的案件及其判决对于群体性纠纷的解决仍然存在一定的扩张性效力。仅从这个角度来看,代表人诉讼就不具有能够完全替代分别诉讼的特征,分别诉讼在实际操作中仍然可以实现代表人诉讼的功能,代表人诉讼不应该是群体性行政纠纷的唯一诉讼模式。

代表人诉讼产生的重要目的就在于诉讼的经济性,而分别诉讼则由于它的不经济性而被认为不宜解决群体性行政纠纷。通过对代表人诉讼的考察,我们看到,代表人诉讼并不是在任何情况下都是经济的和有效益的,从另外一个角度看,不管对法院而言,还是对利害关系人而言,分别诉讼比代表人诉讼更为经济和有效益。因此,代表人诉讼并不一定优越于分别诉讼,不一定在任何情况下都是解决群体性行政纠纷的最好的诉讼模式。

《行政诉讼法》第1条规定:“为保证人民法院正确、及时审理行政案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使行政职权,根据宪法制定本法。”据此,行政诉讼应有两个目的,一是保护公民、法人和其他组织的合法权益,二是维护和监督行政机关依法行使行政职权。根据以上分析,代表人诉讼更利于对违法行政行为进行纠正,而分别诉讼更利于对当事人权利的保护,两者在实现行政诉讼的目的上各有优势,应该可以形成互补的态势,共同服务于群体性行政纠纷的解决。

三、群体性行政诉讼模式的考量因素

群体性行政诉讼的两种模式各有利弊,不能互相替代,在一定意义上可以互补,因此应该共同作用于群体性行政纠纷的解决。而它们到底应该在什么情况下发挥作用,取决于法院的决定,并不是由诉讼主体来决定。法院在受理和审理这些群体性行政诉讼时,对于针对同一具体行政行为的群体性行政诉讼,应该以代表人诉讼的方式立案和审理。对于针对同样的具体行政行为的群体性行政诉讼,则要考虑以下因素才能作出准确的判断。

(一)社会稳定

我国现阶段多数群体性行政纠纷都是直接关系到当事人(多为弱势群体)的切身利益的纠纷,如农村土地征收征用、房屋拆迁、城市规划、环境污染、就业等,往往涉及特定群体的基本权利。另一方面,这些群体并不是有组织和按照既定规则行事的集团,而多为临时集结的团体,在自己基本权利受到侵害时,如果处理不当,很容易冲破理性和法律的界限,走向极端,对社会稳定构成极大的威胁。基于我国群体性行政纠纷的这种特点,法院在选择诉讼模式时应首先以社会稳定为原则,如果以代表人诉讼方式立案和审理更有利于化解纠纷、妥善处理,法院应以代表人诉讼方式受理审判。如果群体性行政诉讼以代表人诉讼审理不利于纠纷的快速化解,难以依正常程序处理和执行,而分别诉讼更有利于化解矛盾,迅速解决纠纷,则应选择分别诉讼的方式。

(二)成本与效益

从代表人诉讼制度的形成及其功能来看,诉讼经济应当是代表人诉讼制度的主要价值。然而,代表人诉讼是否能实现这一价值,并不是绝对的,需要根据个案进行具体分析。如果代表人诉讼不具有效益上的优势,法院完全可以通过裁量决定或者建议当事人采用分别诉讼模式。同样的,如果分别诉讼会带来诉讼成本大幅度增加,法院也可以要求或建议当事人采用代表人诉讼模式。

(三)利益衡量

在群体性行政纠纷中夹杂着公共利益、群体利益与个人利益。公共利益不等于群体利益,也不是个人利益的简单相加,因此,在群体性行政纠纷中的这些不同利益之间肯定会存在着不一致与冲突,如在拆迁、征地等过程中,少数人群体与绝大多数人甚至社会公共利益之间存在明显的利益冲突。还有极少数纠纷则可能是以小群体的利益为要挟,阻碍体制改革与公共利益的实现。如果法院在选择诉讼模式

时不能很好地衡量群体性行政纠纷中的各种利益,协调各种利益,就会导致纠纷进一步深化,最终可能难以解决。

为了使分别诉讼和代表人诉讼可以更好地发挥作用,还需要建立相关的配套制度。如代表人诉讼多数具有一定的法律难点,在处理中专业技术方面的要求很高,因此,有无律师代理对于纠纷能否形成代表人诉讼,乃至能否立案和胜诉都至关重要,这就需要建立相关的律师激励制度,鼓励律师代理代表人诉讼。分别诉讼则受到“判决效力无扩张性”的阻碍,一个诉讼的结果无法对其他的系列诉讼案件产生影响,建立判例制度或者承认既判力在一定程度上可以有助于解决这个难题。另外,还有一些群体性行政纠纷具有很强的公共利益性,如果能引入国外的团体诉讼模式,让一些自治性团体能够代表利益受到侵犯的人起诉,无论对于处于弱势地位的个人利益,还是公共利益,都是有利的,而且能够为我国公益诉讼机制的建立作出一份贡献。

[参 考 文 献]

- [1] 印嘉珍:《村民集体告政府,法院如此走程序——一起集团诉讼要拆成 225 个案件》,载《民主与法制时报》2005 年 5 月 31 日。
- [2] 张 哲:《行政集团诉讼的概念及其相关问题》,载《人民司法》2000 年第 10 期。
- [3] 林莉红:《行政诉讼法学》,武汉:武汉大学出版社 2001 年版。
- [4] 张 愉:《集团诉讼问题研究》,北京:北京大学出版社 2005 年版。
- [5] 郑淑红:《百余村民状告北仑区政府侵犯知情权败诉》,载 <http://www.chinacourt.org/html/article/200603/31/200367.shtml>, 2006-3-31。
- [6] 张 博:《42 名师范毕业生状告市政府胜诉》,载 <http://www.chinacourt.org/html/article/200310/08/83996.shtml>, 2003-10-8。

(责任编辑 车 英)

Consideration of Group Administration Litigation Mode

Zhong Fang, Li Anqing

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

Abstract: On the group administration litigation, the court has adopted two different litigation modes——representative litigation and separate litigation, but the theoretical circle is apt to the representative litigation. Analyzing the two modes, they both have their advantages and disadvantages, focus on different functions and values, so, they should serve for solving the group administration disputes together. And, how to choose in concrete circumstance is due to the court. On the other hand, in order to solve the group administration disputes better, we should construct some matching systems.

Key words: group administration litigation; representative litigation; separate litigation