

The System of the Third-Party in Administrative Proceedings

Yaqian Han

The North China Electric Power University, Beijing
Email: 382426835@qq.com

Received: Jun. 19th, 2015; accepted: Jul. 2nd, 2015; published: Jul. 7th, 2015

Copyright © 2015 by author 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

Abstract

The system of the third-party, which has the important theoretical and practical value, is an important system in administrative proceedings. It safeguards the legitimate rights of the third-party, improves the efficiency of the court trial, and achieves a fair trial. The *Administrative Procedure Law* and its judicial interpretation formulate a series of rights and obligations of the third-party in administrative proceedings. Compared with the system of the third-party in the civil procedure, the defects of the system of the third-party in administrative proceedings can be found, which include the ambiguous range and type and the inadequate protection of the third-party. Administrative proceedings originated in the civil procedure, and it is feasible to perfect the system of third-party in administrative proceedings with the relevant theory in civil procedure.

Keywords

The Third-Party in Administrative Proceedings, The Third-Party in Civil Procedure, Benefit

论行政诉讼第三人制度

韩亚倩

华北电力大学, 北京
Email: 382426835@qq.com

收稿日期: 2015年6月19日; 录用日期: 2015年7月2日; 发布日期: 2015年7月7日

摘要

行政诉讼第三人制度是行政诉讼中一项重要的制度，发挥着保障诉讼第三人合法权益，提高法院审判效率，实现公正审判的作用，具有重要的理论与实践价值。《行政诉讼法》及其司法解释规定了第三人在行政诉讼中所享有的一系列权利以及应当履行的义务。通过与民事诉讼第三人制度进行比较，可以发现行政诉讼第三人制度存在着范围不清晰、类型不明确、权利保障不够的制度缺陷。行政诉讼脱胎于民事诉讼，用民事诉讼第三人制度的相关理论可以完善行政诉讼第三人制度。

关键词

行政诉讼第三人， 民事诉讼第三人， 利害关系

1. 行政诉讼第三人的概念

对于行政诉讼第三人的定义，北京大学的姜明安教授提出的观点在学术界比较具有代表性：“行政诉讼第三人是指同提起诉讼的具体行政行为有利害关系，为了维护自己的合法权益而参加诉讼的个人或者组织” [1]。修改之前的《行政诉讼法》第 27 条规定：“同提起诉讼的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼”。《行政诉讼法》在最新修改之后，进一步明确了行政诉讼第三人的范围以及行政诉讼第三人参加之诉，现行《行政诉讼法》第 29 条规定：“公民、法人或者其他组织同被诉行政行为有利害关系但没有提起诉讼，或者同案件处理结果有利害关系的，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。人民法院判决第三人承担义务或者减损第三人权益的，第三人有权依法提起上诉”。

2. 行政诉讼第三人在法律上的权利及义务

1) 行政诉讼第三人在法律上的权利

对行政诉讼第三人诉讼权利的保护体现了一个国家公民宪法性权利保护的程序，也反映了一个国家的民主发展现状。我国法律规定，行政诉讼第三人属于诉讼当事人，具有独立的诉讼地位，享有广泛的诉讼权利。

《行政诉讼法》第 29 条第 1 款规定了行政诉讼第三人参加诉讼的权利。在行政诉讼第三人同被提起的行政行为有利害关系或者同法院对案件的处理结果有利害关系，但是本身没有提起诉讼时，可以依法向法院申请参加诉讼，或者由法院依职权通知其参加诉讼。行政诉讼第三人参加之诉保障了第三人最基本的诉讼权利，为其实现之后的一系列合法诉求提供了基础。

行政诉讼第三人作为独立的诉讼当事人，当然的享有其他诉讼当事人所具有的如委托诉讼代理人、查阅诉讼材料、举证质证等一般性的诉讼权利。《行政诉讼法》在最新修改后，还在第 42 条赋予了第三人可以申请证据保全的权利，这一规定的增加更加明确了行政诉讼第三人的法律地位，扩大了其可以行使的诉讼权利，实为一大进步。但应当注意的是，行政诉讼第三人的上诉权是有限制的，《行政诉讼法》第 29 条第 2 款规定，只有在人民法院判决诉讼第三人承担义务，或者判决结果有损第三人权益时，行政诉讼第三人才可以提起上诉。

此外，在执行阶段，新《行政诉讼法》还在第 95 条增加了第三人可以申请强制执行的规定，赋予行政诉讼第三人强制执行权将更加有助于保障行政诉讼第三人的利益、监督司法机关的工作情况，督促司法机关高效依法办事。

2) 行政诉讼第三人在法律上的义务

行政诉讼第三人在法律上的义务主要表现为行政诉讼第三人的举证责任，举证既是一项权利，也是一项义务，因为这关系到第三人是否要承担不利的判决结果。虽然《行政诉讼法》第34条规定，被告(即作出行政行为的行政机关)对作出的行政行为负有举证责任，应该提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件，但是行政诉讼第三人在一些情况下也应当承担证明责任。比如《行政诉讼法》第29条规定的第三人参加之诉，当第三人主动申请参加诉讼时，他必须向法院证明他与被诉行政行为具有法律上的利害关系，否则将不满足参加到诉讼中来的条件[2]。在起诉被告不作为的案件中，原告以及利害关系人应当提供向被告提出过申请的证据；在行政赔偿、行政补偿案件中，原告以及利害关系人应当对行政行为所造成的损害提供证据。除此之外，行政诉讼第三人还负有遵守法庭纪律，积极履行人民法院所作裁判的法律义务。

3. 行政诉讼第三人与民事诉讼第三人的比较

1) 相同点

行政诉讼第三人制度与民事诉讼第三人制度的相同点主要表现在：第一，两种诉讼设立第三人制度的目的相同，都是为了更好地维护第三人的合法权益，查清案件事实，解决问题；第二，参加诉讼的时间相同，都是在诉讼开始之后最终裁判作出之前参加诉讼；第三，参加诉讼的方式部分相同，行政诉讼第三人与民事诉讼中无独立请求权的第三人都是依申请参加或者由法院依职权通知其参加诉讼；第四，参加诉讼的目的相同，即维护自己的正当利益，在法庭上提出自己的异议，主张自己的权利，避免利益受损；第五，两种诉讼中的第三人都与案件处理结果有利害关系；第六，行政诉讼第三人和民事诉讼第三人在法律上有一些相同的权利和义务，比如申请参加诉讼、委托诉讼代理人、举证、质证、申请证据保全等。

2) 不同点

首先，两种诉讼中第三人的认定标准是不同的。行政诉讼中的第三人是为了维护基于行政行为而产生的行政关系中的权利和义务[3]，而民事诉讼中的第三人是为了改变某种权利义务关系，来实现维护自己民事权益的目的。这也正是虽然两种诉讼中的第三人都与诉讼有利害关系，但是利害关系的内涵却完全不同的原因。民事诉讼中有独立请求权的第三人对诉讼标的有独立的请求权，因而主动申请参加诉讼，维护自己的合法权益；无独立请求权的第三人与案件一方当事人有牵连关系，在法院判决其承担责任时可能会面临权益受损，因为主动参加诉讼或者由法院通知其参加。但是在行政诉讼中，行政诉讼第三人与诉讼或者与案件处理结果的利害关系到底为何种关系，法律没有给出明确的定义，使得在判断某公民、组织是否属于行政诉讼第三人的范畴时没有统一的标准。

其次，行政诉讼第三人与民事诉讼第三人在法律上的权利义务有所不同。《民事诉讼法》第56条规定，对当事人双方的诉讼标的，第三人认为有独立请求权的，有权提起诉讼。认为有独立请求权的第三人或者同案件处理结果有法律上利害关系的第三人因不能归责于本人的事由未参加诉讼，但有证据证明发生法律效力的判决、裁定、调解书部分或者全部内容错误，损害其民事权益的，可以自知道或者应当知道其民事权益受到损害之日起六个月内，向作出该判决、裁定、调解书的人民法院提起诉讼。人民法院经审理，诉讼请求成立的，应当改变或者撤销原判决、裁定、调解书。这一条规定了民事诉讼中有独立请求权的第三人可以主动提起诉讼，也可以提起第三人撤销之诉(《最高人民法院关于适用〈民事诉讼法〉司法解释》中的第十四章还对第三人撤销之诉的内容进行了专章规定)，但是在行政诉讼中，只有《行政诉讼法》第29条规定了行政诉讼第三人的参加之诉，对于在案件审理完毕进入执行程序之后行政诉讼第三人的合法权益如何得到保障，法律没有作出相应规定。《最高人民法院关于适用〈民事诉讼法〉审判

监督程序若干问题的解释》第42条规定了案外人申请再审案件处理的相关内容，“因案外人申请人民法院裁定再审的，人民法院经审理认为案外人应为必要的共同诉讼当事人，在按第一审程序再审时，应追加其为当事人，作出新的判决；在按第二审程序再审时，经调解不能达成协议的，应撤销原判，发回重审，重审时应追加案外人为当事人”。在行政诉讼中，第三人根本不享有申请再审的权利，错过诉讼程序就意味着失去了权利救济的机会。《民事诉讼法》第225条规定，利害关系人可以在执行阶段提出执行异议，并可以对执行异议的裁定申请复议，“当事人、利害关系人认为执行行为违反法律规定的，可以向负责执行的人民法院提出书面异议……当事人、利害关系人对裁定不服的，可以自裁定送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议”，并在司法解释第十五章专门规定了执行异议之诉的内容，同时《民事诉讼法》还规定了执行担保、执行回转以确保能够最大限度的保障第三人的利益不受损害，而这些内容都是《行政诉讼法》所没有规定的，是行政诉讼中的第三人所不享有的权利。

最后，行政诉讼第三人与民事诉讼第三人对于实体权利的实现方式不同。民事诉讼中的第三人可以在法院对案件的裁判中直接解决与原、被告之间的争议，但是行政诉讼中的第三人并不能通过参加诉讼的方式来实现实体法上的权利义务。因为行政诉讼解决的是行政行为合法性的问题，法院除了对于明显不当的行政处罚行为可以作出变更判决外，行政诉讼不解决民事争议。法院只有在对被诉行政行为进行审查后，作出维持、撤销、履行判决来间接维护行政诉讼第三人的合法权益，若仍不能实现诉讼目的，行政诉讼第三人还可以在行政诉讼结束以后另行提起民事诉讼来实现实体权利。

4. 民事诉讼第三人制度对完善行政诉讼第三人制度的启示

1) 明确行政诉讼第三人的确定标准

同提起诉讼的行政行为或者同案件的处理结果有利害关系是行政诉讼第三人最根本的特征，但是《行政诉讼法》并未对利害关系的内涵作出具体规定，无论从司法实践还是从理论研究的角度来看，合理界定利害关系的内涵都很有必要，因为这关系到行政诉讼第三人标准的确定。行政诉讼第三人不仅应当包括与被诉行政行为有利害关系的公民、法人或其他组织，也应包括法律利益将受诉讼结果影响的公民、法人或其他组织。“行政行为是否产生法律效果是决定行政行为可诉性的重要问题，如果行政行为并没有对外产生法律效果，比如一个处罚决定未送达当事人，任何人的权利义务都不会受到这个行政行为的影响，从理论上讲，应当不会有人在法律上对这样的行政行为提出异议”[4]。

鉴于《行政诉讼法》刚修改不久，相应的司法解释也刚刚出台，对于行政诉讼第三人的确定标准可以由最高院以规范性文件的方式颁布《关于行政诉讼第三人确定标准的规定》，在制定行政诉讼第三人的确定标准时既应考虑理论界对于此问题的研讨成果，又应考虑司法实际情况，并赋予法官一定的自由裁量权，尽最大可能合理的界定行政诉讼第三人的范围。

2) 明确行政诉讼第三人的类型

民事诉讼中根据是否对原告、被告争议的诉讼标的有独立的请求权而将第三人划分为有独立请求权的第三人和无独立请求权的第三人。《行政诉讼法》及其司法解释并没有对行政诉讼第三人进行明确的分类，也没有按照不同的第三人类型规定不同的参加诉讼的程序要件、诉讼地位等。由于行政诉讼脱胎于民事诉讼，对于第三人类型的划分可以参考民事诉讼对第三人分类的标准，将行政诉讼第三人也分为有独立请求权的第三人和无独立请求权的第三人。

法律规定，行政诉讼第三人可以提出与诉讼有关的主张，即有权提出维持、变更或撤销被诉行政行为等诉讼请求。当行政诉讼第三人提出维持被诉行政行为的主张时，其法律地位类似于民事诉讼中支持被告一方的无独立请求权的第三人；当行政诉讼第三人提出变更、撤销被诉行政行为、要求被诉行政机关履行一定的行政行为、确认被诉行政行为违法或者要求被诉行政机关赔偿损失的主张时，其法律地位

相当于民事诉讼中支持原告一方的无独立请求权的第三人；当行政诉讼第三人的诉讼主张与原、被告均不相同，其法律地位即为有独立请求权的第三人。

3) 完善行政诉讼第三人的法律权利

《民事诉讼法》中规定的民事诉讼第三人所享有的提起第三人撤销之诉的权利、申请案件再审的权利以及提出执行异议的权利，行政诉讼中的第三人均不享有。《行政诉讼法》仅在第 29 条规定了行政诉讼第三人的参加之诉，但是对于案件已经审理完毕进入执行程序之后，第三人的权利如何得到救济没有做出相应的规定，最新出台的司法解释中也没有回答这个问题，与民事诉讼第三人相比，行政诉讼第三人的权利保障仍不到位。但是我们应当承认，这一次《行政诉讼法》的修改中行政诉讼第三人制度已经有所发展，对于行政诉讼第三人范围的界定更清晰，并增加了第三人申请证据保全的规定。法律带有不可避免的滞后性，完善行政诉讼第三人的诉讼权利这一艰巨任务仍将进行下去。

参考文献 (References)

- [1] 姜明安 (1999) 行政法与行政诉讼法. 高等教育出版社, 北京, 340.
- [2] 尤春媛 (1999) 行政诉讼第三人的确定规则与范围. *法律科学*, **3**, 82.
- [3] 闫铁毅 (2002) 行政诉讼第三人类型与民事诉讼第三人类型的区别. *当代法学*, **5**, 157.
- [4] 宋炉安 (2008) 解决矛盾的政治与法律方法——行政复议机关不受理信访答复案件点评. *公民与法*, **3**, 103.