

论行政诉讼权滥用的法律规制

靳玉娇

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年3月1日; 录用日期: 2024年4月3日; 发布日期: 2024年5月10日

摘要

在行政诉讼中,随着立案登记制取代立案审查制,保障了公民权利的同时也逐渐出现了滥用诉权的现象,该现象不仅浪费了司法资源,严重影响了审判人员的工作效率,还败坏了社会的风气,使人们对司法公正产生怀疑。规制滥用行政诉讼权的问题,应该在准确界定滥用行政诉讼权的概念和把握滥用行政诉讼权行为形成原因的基础上,通过完善立案登记制和政府信息公开制度,并健全配套监督复查制度来达成。

关键词

滥用行政诉讼权, 法律规制, 行政诉讼

On the Legal Regulation of Abuse of Administrative Litigation Power

Yujiao Jin

School of Law, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Mar. 1st, 2024; accepted: Apr. 3rd, 2024; published: May 10th, 2024

Abstract

In administrative litigation, as the case registration system replaces the case investigation system, the phenomenon of abuse of the right of action gradually appears while protecting the rights of citizens. This phenomenon not only wastes the judicial resources, seriously affects the efficiency of the judges, but also corrupts the social atmosphere and makes people doubt the judicial justice. On the basis of accurately defining the concept of the abuse of administrative litigation right and grasping the causes of the behavior of the abuse of administrative litigation right, the regulation should be achieved through perfecting the registration system of case filing and the system of government information disclosure, and perfecting the supporting supervision and review system.

文章引用: 靳玉娇. 论行政诉讼权滥用的法律规制[J]. 法学, 2024, 12(5): 2759-2765.
DOI: 10.12677/ojls.2024.125391

Keywords

Abuse of Administrative Litigation Powers, Legal Regulation, Administrative Litigation

Copyright © 2024 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

为了解决行政诉讼“立案难”的问题，我国于 2015 年正式将立案审查制改为立案登记制。该改革降低了行政诉讼的门槛，充分保障了公民的诉权。但与之同时也为滥诉行为扫清了“障碍”，使得诉讼案件数量激增。针对该问题，最高院于 2015 年公布了“陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案”（以下简称“陆红霞案”），将“明显缺乏诉的利益，目的不当，有悖诚信”作为滥用诉权的认定标准[1]。此后，最高人民法院又出台了《最高人民法院关于深入开展虚假诉讼整治工作的意见》（以下简称《意见》）和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《解释》），为各级人民法院规制滥诉行为提供了大方向指引。但是，笔者于 2023 年 4 月 19 日以“中国裁判文书网”为检索平台，以“滥用诉权”为关键词，以行政案由为限进行检索，结果显示 2019 年至今仍有上千篇涉及滥用行政诉权的裁判文书。该数据充分表明滥用诉权的行为仍没有得到很好的规制，其背后缘由值得我们探索。

2. 滥用行政诉权的概念

权利与义务具有一致性，权利的行使并不是绝对自由的，正如我国宪法所规定，公民行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民合法的自由和权利[2]。所以，在行政诉讼中，公民在行使行政诉权的同时亦不得损害国家利益。但是，滥用行政诉权的现象仍层出不穷，不仅导致了司法资源的浪费，还败坏了社会风气。要想解决该问题首先就需要了解一下什么是滥用行政诉权。

2.1. 行政诉权的含义

诉权，即当事人请求法院保护其权益的一项程序性权利[3]。行政诉权则是传统的诉权理论随着时代的发展和公民权利意识的增强而必然产生的结果。目前学界各学者对于行政诉权理论持不同观点，主要有以下几种学说。

首先是司法保护和帮助权说，该学说认为行政诉权具有两面性，即兼具实体性和程序性，并将行政诉权定义为行政相对人陷入行政纠纷无法保护自己的权益时请求司法机关保护和帮助的权利。其内容包括行政相对人的起诉权，上诉权和获得裁判权[4]；其次是公正裁判权说，该说认为行政诉权是权利主体基于诉的利益或可诉的行为而按照法律程序向法院提出行政之诉以请求法院作出公正裁判的程序权利，其以起诉权，获得行政裁判权和得到公正裁判权为内容[5]；再有就是行政诉讼启动说，该学说认为行政诉权就是行政相对人认为行政机关侵害自己的合法权益时向法院提起诉讼的权利[5]。简单来讲就是将行政诉权限定为行政起诉权，且只有行政相对人享有该权利。

以上学说在肯定行政诉权存在的基础上对行政诉权的主体和内容做出了不同的界定。但是基于我国行政司法审判的实际情况和行政诉讼设置的目的即保护行政相对人的权益制约行政公权力，笔者更赞同行政诉讼启动说将行政诉权限定为行政起诉权的观点。

2.2. 滥用行政诉权的含义

根据上文对行政诉权概念的研究,笔者认为行政诉权即行政相对人享有的行政起诉权。滥用,字面意思上即胡乱地或过度地使用,“滥”即没有限制[6]。由此可知,滥用行政诉权即可分为胡乱地使用行政起诉权和过度地使用行政起诉权。首先,胡乱地使用行政起诉权可分为两种情况,一种是行为人由于不懂法律而不知道如何正确行使行政起诉权;另一种即主观上故意随便提起行政诉讼以达到不合理的目的。第二种情况没有争议当然属于滥用行政诉权的情形。但是对于第一种情况,我们认为行政诉讼本就是一种救济途径,当第一种情况出现时,法院和行政机关有对行政相对人的疑惑进行解答的权利和义务,故而第一种情况不应被归为滥用行政诉权。其次,过度地使用行政起诉权,即明知超过权利界限仍提起诉讼企图实现不当利益或侵害他人合法权益的行为,也属于滥用行政诉权的行为。综合以上分析,结合《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)规定,我们认为滥用行政诉权是行政相对人主观上为了实现自己的不当利益或损害他人合法权益而故意胡乱地或过度地使用行政起诉权的行为。

3. 滥用行政诉权的判定

根据上文对行政诉权和滥用行政诉权概念的研究,我们明晰了滥用行政诉权的基本内涵。但是,实践中行政相对人提起诉讼的行为是否属于滥用诉权还需综合多种因素来判定。下面我们将从滥用行政诉权行为的表现及其构成要件来展开研究。

3.1. 滥用行政诉权的表现

3.1.1. 反复提起申请政府信息公开之诉

行政相对人滥用行政诉权的目的是为了通过多次反复提起诉讼,增加行政机关的诉讼工作,使行政机关基于各方面的压力而妥协从而获得不正当利益。我们以2023年4月19日以“中国裁判文书网”为检索平台,以“滥用诉权”为关键词,以行政案由为限,以2017~2022为时间区间,共检索出6698篇涉及滥用行政诉权的裁判文书,其中以申请政府信息公开为诉求的文书3496篇,由此可知政府信息公开之诉占据了滥诉行为的二分之一,是典型的滥诉行为。

3.1.2. 针对已决的案件反复起诉

行政诉讼中,当法院对一个案件作出裁判后,当事人应当服判息讼,如有异议也应通过再审、信访等法定途径来解决,再次提起诉讼的话即违背了一事不再理原则和法律判决的既判力。实践中,如王志学与内蒙古自治区林西县人民政府行政给付案和丁念文系列案都是对生效判决中所确定的问题反复提起诉讼的典型[3]。针对该种案件,为避免浪费司法资源,法院在立案期间发现存在针对已经被判决的案件重复起诉的可判定不予立案。

3.1.3. 不以维护诉讼利益为目的的反复起诉

实践中,大部分滥用行政诉权的行为多是为了获取额外利益,但是还存在一种不以维护诉讼利益为目的,而是希望通过不断地提起诉讼来达到对行政机关增强监督的结果。典型的如杨首辉与湖北省崇阳县应急管理局不履行法定职责一案[7],该种行为保护自己权益的诉求很小,但是在目前有限的司法资源下就会阻碍其他人在受到侵犯时获得救济。故而也是滥用行政诉权的一种。

3.2. 滥用行政诉权的构成要件

关于滥用行政诉权的构成要件,目前学界存在两个说法,首先是以孔繁华教授为代表的参考侵权责任的构成要件并进一步发展的以主体限定为当事人、主观上有过错、客观实施了滥诉行为和客观造成了损害后果为内容的“四要件说”和以章剑生教授为代表的以民事诉讼法中的“诚实信用原则”为基础的

“两要件说”[8]。其主要区别就在于客观上是否造成了必然的损害结果。笔者认为，行政诉讼主体为行政机关和行政相对人，滥诉行为的主要危害在于对司法资源和行政资源的浪费和对法治社会发展的影响。该危害带有相对的抽象性，无法具体衡量。故而更赞同滥用行政诉讼权适用于“两要件说”。

3.2.1. 主观要件：主观上存在恶意

根据上文我们所得出的滥用行政诉讼权的概念以及滥用诉权的表现可知，在滥用行政诉讼权的行为中，行政相对人主观上逐渐背离了最初维护合法利益的目的，其真实目的应具体情况具体分析。但是无论是为了实现自己的不当利益还是损害他人的合法权益亦或是其他，都存在滥用诉权的恶意。至于如何认定行为人主观上存在恶意。我们以陆红霞案为例，最高院认为原告陆红霞所提起的相关诉讼因明显缺乏诉的利益、目的不当、有悖诚信，违背了诉权行使的必要性，因而也就失去了权利行使的正当性，属于典型的滥用诉权行为[1]。其中，以明显缺乏诉的利益、目的不当、有悖诚信，违背了诉权行使的必要性作为判定的一项标准，正是民事诉讼法中的诚实信用原则的适用在行政诉讼领域的体现。我国设置诚实信用原则，就是为了让人们在诚信原则的指引下行使权利，所以我们可以以是否违背诚信原则为一个参考因素来衡量行为人主观上是否存在恶意。当然，诚实信用原则只是其中一个参考因素，还有学者提出了“于己无利，于人有害”法则和经验法则等作为判断参考标准[9]。故而笔者认为在实践中应结合各种参考因素具体情况具体分析才能准确识别是否具有恶意。

3.2.2. 客观要件：客观上实施了滥用行政诉讼权的行为

行政相对人提起行政诉讼是滥用行政诉讼权行为的前提条件，但是行政诉讼本就是为了维护行政相对人的权益而设置的救济途径，所以单纯提起诉讼并不能归于滥诉。综合滥用行政诉讼权的表现，笔者认为应以行政相对人提起诉讼的数量和内容为主要根据来判断是否满足滥诉行为的客观要件。

1) 提起诉讼的数量

单纯地多次提起诉讼并不能想当然地认为是滥用诉权的行为，但是我们可以将提起诉讼的数量作为外在判断因素之一。通过对滥诉行为表现的分析可以得出，无论基于何种缘由滥诉行为均以反复提起诉讼为外在表现形式。同样以陆红霞案为例，最高院对此案的判决中光是描述原告的行为数量就占到了全部判决的三分之一。在其他案件中，也是将诉讼数量作为滥用诉权的标准之一。当然多次提起诉讼的原因有很多，我国目前也没有明确规定诉讼数量达到多少为滥诉，所以我们不能将其认定为滥用诉权的绝对因素，但是可以作为参考因素之一。

2) 提起诉讼的内容

滥用诉权还主要体现在提起诉讼的内容具有相似性或琐碎性。首先是相似性，这里依然以陆红霞案为例，该案中原告及其亲属抓住行政机关答复中的形式和程序问题向法院提起诉讼至少 36 次。对此，最高院在判决中将反复多次提起轻率的、相同的或者类似的诉讼请求归为无益之诉[3]。由此可知，多次提起的诉讼请求相同或类似是滥用行政诉讼权的判断标准之一；其次是琐碎性，英国判例认为毫无根据的折磨人的诉讼与滥诉具有同样的意义[10]，在我国实践中有一部分滥诉行为是当事人利用行政机关工作人员工作中的小瑕疵比如发文字号错误等一些格式问题反复提起诉讼。此类诉讼所保护的利益过小甚至没有，但是却存在浪费司法资源的危害，故而琐碎性也应属于滥用诉权的判断标准之一。当然，与诉讼数量一样，单纯相同的或琐碎的诉讼请求并不能作为滥用诉权的绝对标准，但是可以和诉讼数量一起作为参考因素，与主观要件相结合起来并联系具体情况进行分析判断。

4. 滥用行政诉讼权的原因

有果必有因，找出造成滥诉行为的原因，然后在明晰原因的基础上探索相应的规制手段才能有效的

规制滥诉行为。通过上文对滥诉权的分析可以得出造成该现象的原因主要就是当今社会诚信的缺失、政府信息公开制度的不完善以及法院缺少有效规制滥诉行为的手段。

4.1. 当今社会诚信的缺失

通过对滥诉行为的表现和构成要件的研究可得出，无论滥诉行为人是基于何种目的，其主观都存有恶意。不同案例中产生该恶意的来源不同，但究其根源还是当今社会诚信的缺失。诚实信用原则是民法中的霸王条款，要求人们诚实和保持善意，不得恶意提起诉讼。但是，因为人们对行政机关和司法机关缺乏信任，所以产生了不诚信于司法机关的阴暗心理，导致个别人们不再满足于合法的利益而去追求超额利益，所以才会采取自认为合法的方式不断利用法律赋予的权利提起诉讼以期维护自己的“利益”，从而发生了我们所说的滥诉现象。

4.2. 政府信息公开制度不完善

根据滥诉行为的表现可知，政府信息公开之诉是滥诉行为的典型表现，我们于 2023 年 4 月 19 日以“中国裁判文书网”为检索平台检索得到的以申请政府信息公开为诉求的文书共有 3496 篇，其中以“拆迁”为关键词的有 1076 篇。由此可看出，这种情形主要集中于征地拆迁过程中申请政府信息公开。主要就是因为政府拆迁背后所涉及的经济利益太大，行政相对人就希望从拆迁过程各个方面入手，通过行政诉讼来获取正当利益以外的其他利益。而《政府信息公开》中许多内容的规定又不是很清晰，且对申请者没有任何资格限制，使得申请政府信息公开毫无门槛，才会使得行政相对人以申请政府信息公开的方式来谋取不正当利益。

4.3. 法院缺少规制滥诉行为的有效手段

为何在 2015 年陆红霞案被公示后仍有滥诉现象，究其根源主要就在于法院对于滥诉案件的规制手段的缺失。据不完全统计，2013 年至 2015 年 1 月期间，原告陆红霞等人提起至少 94 次政府信息公开申请。经过一审和二审后判决驳回上诉，维持原判。南通市人民法院更是因此案率先大胆地提出了“滥诉权行为的法律规制”的命题。但也仅此而已。我们都知道行政诉讼与民事诉讼具有一定的相似性，但是《民事诉讼法》不仅详细规定了对每个阶段滥诉行为的处罚措施，还与刑法对接利用刑法惩罚严重滥诉行为。而在行政诉讼中，虽然在立案登记制之后最高人民法院又相继出台了《意见》和《解释》，对滥用行政诉讼权的问题指明道路，但是《行政诉讼法》中至今没有关于禁止权力滥用的条款，仅仅靠《解释》和《意见》对诉权滥用行为的规制远远达不到制裁的效果。没有明确的立法依据，法院在实践中又难以自创规定，故而针对滥诉案件，法院多是以裁定驳回起诉、上诉以及再审申请，顶多起到一个纠正的作用，没有制裁的效果。同时，在没有明确适用规则的前提下法院依照原则判决，当事人亦有可能对法院的判决产生疑问，从而导致对司法公正的信任丧失。

5. 滥用行政诉讼权的法律规制

通过上述分析，笔者认为应通过完善立案登记制明确起诉条件的认定，并通过调整政府信息公开的成本和门槛来减少政府信息公开之诉和健全配套监督复查制度来对滥用行政诉讼权进行规制。

5.1. 完善立案登记制

首先我们需要区分一下立案登记制和立案审查制。二者最大的区别主要在诉讼起点和审查形式上。首先是诉讼起点，在立案审查制下，诉讼主动权在法院，法院决定立案时诉讼开始；立案登记制则取消了法院的主动权，直接跳过了法院，将诉状提交时作为诉讼起点。其次是审查形式，立案审查制规定法

院需对行政相对人的起诉进行实质审查,但是各级法院对于实质审查的尺度存在着差异;立案登记制则是只进行形式审查。2015年改审查制为登记制后,虽然解决了“立案难”的问题,但是对行政诉讼也造成了很大的冲击。故而最高院于2017年在《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》(法发〔2017〕25号)中提出了“必要审查+有限立案”的标准,并在2018年《行政诉讼解释》中提出了必要审查的内容即在行政诉讼法规定的起诉条件的基础上增加了对起诉状内容和起诉材料的完备性的审查。但是这也不过是增加了对起诉状内容和材料的形式审查,即只审查完备性并不审查其真实性,故而也起不到限制滥用诉权行为的作用。而且由于《解释》第一条关于受案范围的规定与行政诉讼法中关于登记立案的规定不一致,这也会导致各个法院审查起诉条件的标准不一致,使得在司法实践中可能使得法院立案庭的法官进退维谷^[11]。时任最高法院法官的江必新大法官对《行政诉讼解释》中提出的必要审查作出解读,他认为:“立案登记制改革的实质不是要取消受理条件,而是要取消不合法、不合理的限制性条件,合法合理的立案条件必须坚持。”^[12]因此,什么是合法合理的立案条件,这是我们完善立案登记制的切入点。针对该问题,笔者认为,立案条件合法合理其实也就是立案条件的审查标准。首先,合法就是要与法律规定相一致,故而仍应坚持《行政诉讼法》规定的起诉条件进行形式审查;其次,要想合理,我们可以在形式审查的基础上增加适当的实体审查和警示措施。关于适当的实体审查,笔者认为行政诉讼的目的就是对受行政机关侵害的行政相对人进行救济,故而可增加对行政相对人权益是否存在受损害的可能性的审查,只要存在可能性即可立案。其次,滥用行政诉讼的行为多表现为反复起诉且起诉内容类似,故而我们可以筛查反复起诉或其他疑似滥用诉权的案件,采取类似要求行政相对人签订诚信诉讼保证书等措施,对滥诉的行政相对人起到警示作用。

5.2. 完善政府信息公开制度

政府信息公开之诉同公民向政府申请信息公开的行为密不可分,所以完善政府信息公开制度亦不失为规制滥诉行为的一项措施。目前我国对于政府信息公开采取的是以公开为常态,不公开为例外的原则,但是向政府申请信息公开的门槛和成本较低,导致了公民为了达到不合理的目的,反复向政府提起信息公开申请进而提起行政诉讼,从而给政府施加压力。对此笔者认为,首先可以设置政府信息公开的分层次即不同梯度的收费制度提高申请成本,根据申请公开的时间,数量和基础收费标准,对于反复申请信息公开的当事人实行累计收费制度^[13];其次就是审查公民申请信息公开的目的和用途,设置拒绝程序拒绝不合理的申请来提高受理申请门槛。

5.3. 健全配套监督复查制度

要想对滥诉问题进行规制,不仅要从源头上制止,在过程中避免,更要在事后复查总结。故而笔者认为,首先要完善行政起诉案件的备案登记制,即对于所有提起诉讼的行政案件进行备案登记,不仅仅备案起诉材料,对于立案登记的过程也进行备案,尤其是将不予立案的情况进行登记整理归类以备上级法院监督审查;其次也是最重要的就是要在一段固定时间后针对行政诉讼案件进行复查,可组建专门的审查小组通过分析案例交流业务,总结滥诉形式与滥诉名单并制定滥诉黑名单,逐渐形成体系并不断完善。对于滥诉形式以及相应惩罚进行公开,严重的进行刑事制裁,从而起到威慑作用,对于滥诉黑名单则不仅可将其类似失信名单,即行政相对人一旦被列入黑名单便会对其正常生活进行多种限制,从而起到限制滥诉行为的作用。还可以将黑名单制度融入立案登记时对于当事人身份的审查中,将其作为形式审查的一部分,从而更有效地防止滥诉案件的发生。

6. 结语

行政诉讼,简单来讲就是国家给予公民的一个权利救济途径。从立案审查制到立案登记制,这是我

国行政诉讼往前迈出了一大步。立案登记制的出台很好地保障了公民的权利,其也并不是完全放弃审查,但实践中有一些人抓住了法律的漏洞并利用该漏洞以求实现自己的最大利益,才使得产生行政滥诉现象。近年来,我国各学者对于行政滥诉行为的各个角度都进行了全面的研究并提出了自己的见解,国家也对该现象逐渐重视起来。只要我们能够正视该问题,逐渐明确审查界限并完善配套监督复查制度,使人们可以正确使用自己的权利,使诉讼程序可以有序稳定地运行,就能形成良好的社会风气,从而更好地推动我国的法治建设。

参考文献

- [1] 娄振斌. 陆某某诉某市发改委政府信息公开一案评析[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2018.
- [2] 张天石. 行政诉权滥用的法律规制研究[D]: [硕士学位论文]. 桂林: 广西师范大学, 2020.
- [3] 章剑生. 行政诉讼中滥用诉权的判定——陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案评释[J]. 交大法学, 2017(2): 168-176.
- [4] 梁君瑜. 行政诉权研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2017.
- [5] 王钰莹. 行政诉权理论研究[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 郑州大学, 2019.
- [6] 王海力. 奇虎 360 诉腾讯案的反垄断法评析[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2013.
- [7] 孙宇航. 行政诉权滥用及其规制路径研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2021.
- [8] 尹一帆. 行政滥诉规制研究——以陆红霞诉南通市发改委案为背景[J]. 广播电视大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 3-9.
- [9] 曹伊清, 崔小峰. 行政诉权滥用认定要件研究[J]. 学习与探索, 2020(5): 71-78.
- [10] 孔繁华. 滥用行政诉权之法律规制[J]. 政法论坛, 2017, 35(4): 90-101.
- [11] 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.
- [12] 赵贵龙. 司法治理的边界: 行政诉讼受案规则创制研究[J]. 山东法官培训学院学报, 2021, 37(5): 1-18.
- [13] 张伟波. 行政滥诉的司法认定及规制[N]. 人民法院报, 2023-03-16(006).