

# 行政诉讼第三人分类探析

□刘显鹏 [武汉大学 武汉 430072]

**[摘要]** 行政诉讼第三人的分类是一个在诉讼法上极具理论意义和实践价值的问题,应该在分析大陆法系主要国家和地区立法相关规定的基础上,结合司法实践,从理论上对我国现今行政诉讼框架下第三人的分类问题进行研究和探析。

**[关键词]** 行政诉讼; 第三人; 分类; 利害关系

**[中图分类号]** D925

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-8105(2009)04-0042-03

行政诉讼第三人是行政诉讼中的一项重要制度,也是一个极具理论意义和实践价值的问题。我国现行《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、法人和其他组织,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。”以此确立了我国的行政诉讼第三人制度。自1989年《行政诉讼法》颁布以来,学界围绕此项规定,对行政诉讼第三人的各项问题进行了大量的研究工作<sup>[1]</sup>。随着在不少问题上共识的达成,行政诉讼第三人分类问题上的分歧逐渐凸现,成为行政诉讼理论研究的一个难题,自然成为制约行政诉讼实践顺利开展的瓶颈之一,众说纷纭,实有作进一步深入研究之必要。有鉴于此,本文拟结合大陆法系主要国家和地区立法的相关规定,从理论上对我国现今行政诉讼框架下第三人的分类问题略抒管见。

## —

合理、科学地对行政诉讼第三人进行分类,有必要首先考察相关国家和地区的有关规定。我国的行政诉讼立法,从本质上讲是对一切旧法的否定,但从立法技术方面而言,却是对传统大陆法系行政诉讼立法的批判的继承。因此,研究大陆法系主要国家和地区立法的相关规定,对我国行政诉讼第三人的分类无疑具有直接的指导和借鉴意义。

### (一) 德国

德国的行政诉讼程序规定于其《行政法院法》

中。该法第65、66条对第三人制度作了相关规定。第65条将第三人分为普通第三人和必要第三人<sup>[2]</sup>,并随之产生各自相应的程序。

1. 普通第三人。普通第三人,是指与案件的处理结果有法律上利害关系的人。德国《行政法院法》第65条第1款对此做了规定:“诉讼程序尚未以确定裁判终结前,或尚于上级审系属中者,法院得依职权或他人之申请,表明其法律上之利益将受裁判所影响者,许其参加诉讼。”

2. 必要第三人。必要第三人,是指直接受到被诉行政行为影响的人。德国《行政法院法》第65条第2款规定:“第三人与系争之法律关系有关,而该裁判对于该第三人必须合一确定时,应命该第三人参加诉讼。”所谓裁判上必须合一确定,是指第三人与被诉的行政行为(而非案件的处理结果)有法律上直接的权利、义务关系<sup>[3]</sup>,法院的判决会对第三人权利的形成、确认、变更或撤销产生直接的影响。

3. 区别。《行政法院法》第66条规定:“参加人得于诉讼当事人申请之范围内,为独立之攻击或防御方法,以及为一切诉讼行为。对于不同之实体上申请,则仅得与必要参加时提起之。”由此可看出,普通第三人与必要第三人的权利和地位是不同的。前者并不参与争诉的实体法律关系,仅是与案件的处理结果有法律上的利害关系,因而有关诉的变更、撤回、认诺及上诉等专属于当事人的实体权利,均不得为之,即其受到当事人所提诉讼标的的约束,不得作出相异的实体主张。而后者在诉讼中则具有如民事诉讼必要共同诉讼人的法律地位,不仅可以

[收稿日期] 2008-10-19

[作者简介] 刘显鹏(1980-)男,武汉大学法学院博士生,武汉工程大学政法学院教师。

提出不同的程序主张,也可作出独立的攻击或防御,为不同的实体主张<sup>[4]</sup>;但其毕竟不是当事人,对诉讼标的仍无处分权。

## (二) 日本

日本用《行政案件诉讼法》规定其诉讼程序。该法第22、23条分别规定了第三人和行政机关参与诉讼的程序,从而将其行政诉讼中的第三人分为严格意义上的第三人和行政机关<sup>[5]</sup>。

1. 严格意义上的第三人。严格意义上的第三人,是指自身权益将因案件处理受到侵害的人,“不限于直接接受判决形成力的第三人,而且还包括由于判决的拘束力,其权利将受到侵害的第三人”<sup>[6]</sup>。

《行政案件诉讼法》第22条规定:第三人因诉讼结果使其权利受到侵害时,法院可以依当事人或第三人的申请或依职权,做出让该第三人参加诉讼的决定(第1款)。法院做出上述决定,必须事先听取当事人及第三人的意见(第2款)。做出第1款申请的第三人对于驳回其申请的决定可以即时抗告(第3款)。依第1款规定参加诉讼的第三人准用民事诉讼法中必要共同诉讼的规定(第4款)。对于第三人提出参加诉讼申请时,准用民事诉讼法中参加人参与诉讼的规定(第5款)。由此可知,本条规定的第三人既包括德国法上的普通第三人,也包括其中的必要第三人。

2. 行政机关。《行政案件诉讼法》第23条第1款规定:法院认为有必要让其他行政诉讼机关参加诉讼时,可以根据当事人或该行政机关的请求,依职权作出让该行政机关参加诉讼的决定。为了丰富诉讼资料,以达到客观公正解决案件的目的,将有关的行政机关纳入诉讼是极具必要性的<sup>[7]</sup>。与德国立法相比,日本《行政案件诉讼法》将行政机关作为第三人参与诉讼明确予以了规定,但这并不意味着德国将行政机关排除在第三人范围以外。

## (三) 我国台湾地区

在我国台湾地区,行政诉讼第三人被称为“诉讼参加人”,但这只是提法上的不同,其与大陆“诉讼第三人”所指的对象来看,两者基本上是一致的。台湾地区现行“行政诉讼法”第41、42和44条分别规定了三种诉讼参加人:必要参加人、独立参加人和辅助参加人。其中辅助参加人包括行政机关的辅助参加和利害关系人的辅助参加,而辅助参加的利害关系人类似于参加诉讼的证人<sup>[8]</sup>,并非一般意义上的第三人,在此不予论及。必要参加人和独立参加人与德国法上必要第三人和普通第三人含义一

致;行政机关的辅助参加与日本法上的相应内容一致。

## 二

对大陆法系主要国家和地区关于行政诉讼第三人的相关规定予以简析后,再反观我国的相关立法,其显然极为粗疏,仅有第27条的规定,即使高院后来又作了一些司法解释,但在第三人分类问题上仍然模糊不清,从而导致司法实践中在对第三人的认定上很难把握,极易引起争议。因此,必须从法律上对我国行政诉讼第三人的分类予以明确、科学的界定,才能切实解决这一制度在司法实践中面临的困难和问题。

理论界在行政诉讼第三人分类问题上存在着否定说和肯定说两种观点。

否定说主张对其不应作分类,因为行政诉讼第三人大都不以原、被告为被告,对原告、被告也无依附性,不具有民事诉讼中以请求权是否独立作为划分第三人标准的基础,同时,行政诉讼主要是法律审,法院一般不会直接涉及当事人的权利和义务,因此仅与案件处理结果有利害关系的第三人参诉并无太大实际意义,故行政诉讼第三人仅是具有独立地位的诉讼参加人,不必作详细划分。这种观点显然是受到直接相对人诉讼的影响。世界各国行政诉讼第三人制度发展大都经历了“直接相对人诉讼的初创阶段、利害关系人(相对人及相关人)诉讼的发展阶段和民众诉讼的成熟阶段。”<sup>[9]</sup>在直接相对人诉讼规则体系下,仅有一定狭窄范围内的利害关系人才能以第三人的身份参加诉讼。但随着行政诉讼理论研究的持续深入和审判实践不断发展,我国的行政诉讼制度应逐步迈入利害关系人(相对人及相关人)诉讼阶段。在利害关系人诉讼条件下,第三人与被诉具体行政行为存在着不同的利害关系,其与原、被告的诉讼主张也具有不同的联系,因而,仍然持分类否定说的观点显然是不适当的。

正因为否定说在存在的基础上存在上述致命的缺陷,因而学者们日趋倾向于采取肯定说,肯定对行政诉讼第三人进行分类的必要性。

分类的必要性无疑是应得到肯定的,在此前提之下,本文认为完全可以借鉴大陆法系主要国家和地区在此问题上的相关理论和实际立法。大陆法系主要国家和地区在第三人分类上有着成熟的理论,并在此基础上形成了一套完善的法律体系,而且长期的行政审判实践检验使得其得以不断发展和完

善。由于我国在立法技术上对大陆法系的继承性,则吸收大陆法系主要国家和地区在此问题上的理论精髓和立法经验并无不妥,而在此基础上加以改造,进而形成契合我国行政诉讼制度整体的第三人分类体系是极为合理和妥当的。

大陆法系主要国家和地区虽然对于各类第三人的称谓不一,但在根本的分类方法上是一致的,即以利害关系程度的高低、密疏为标准予以划分。为适应我国学历上的习惯,本文称之为直接利害关系和间接利害关系。前者包含德国法中的必要第三人、日本法中直接接受判决形成力的第三人和我国台湾地区的必要参加人;后者包含德国法中的普通第三人、日本法中因判决拘束力而权利受到侵害的第三人和我国台湾地区的独立参加人。以利害关系为行政诉讼第三人理论体系中的根本点为划分标准,理论上清晰明了,实践中也极易操作,因而本文认为,可将我国行政诉讼第三人分为与具体行政行为有直接利害关系的第三人(以下简称有直接利害关系的第三人)和与具体行政行为有间接利害关系的第三人(以下简称有间接利害关系的第三人)。我国虽有学者以此标准对第三人进行过划分<sup>[10]</sup>,但由于忽视了大陆法系国家和地区在此问题上的承继性,因而在具体展开时略显苍白。

### 三

目前,我国正在对《行政诉讼法》实施以来的经验和教训进行全面总结,酝酿在适当的时候对其予以全面修改。根据上述两部分的结论,在借鉴德国、日本和我国台湾地区相关立法的基础上,本文认为可在日后修改《行政诉讼法》时对行政诉讼第

三人制度的规定作如下布设:1)与被诉具体行政行为有直接利害关系的公民、法人或其他组织,应当以第三人的身份参加诉讼,并在诉讼中行使当事人拥有的实体权利;2)与被诉具体行政行为有间接利害关系的公民、法人或其他组织,可以以第三人的身份参加诉讼,由人民法院裁定是否准许,其不得对与实体法律关系相关的权利加以处分。

### 参考文献

- [1] 谭兵. 民事诉讼法学[M]. 北京: 法律出版社, 1997. 178.
- [2] 陈计男. 行政诉讼法修正草案关于诉讼参加之评释[J]. 法令月刊, 1998(4): 21.
- [3] 里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法[M]. 莫光华, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 185.
- [4] 于安. 德国行政法[M]. 北京: 清华大学出版社, 1999: 177.
- [5] 盐野宏. 行政法[M]. 杨建顺, 译. 北京: 法律出版社, 1999: 324.
- [6] 室井力. 日本现代行政法[M]. 吴微, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1995: 286.
- [7] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998: 395.
- [8] 马生安. 行政诉讼第三人范围的科学界定[J]. 行政法学研究, 2001(3):60.
- [9] 陈益群. 试论相关人诉讼规则下第三人制度的重构[J]. 行政法学研究, 2001(2):60.
- [10] 王红岩. 行政诉讼第三人探析[J]. 政法论坛, 1991(4): 51.

## On the Classification of the Third Person in Chinese Administrative Lawsuit

LIU Xian-peng

(Law School of Wuhan University Wuhan 430072 China)

**Abstract** The function of the third person's classification in administrative lawsuit is to exactly define the third person to attend the administrative lawsuit. Scientific and rational classification should be characterized by its explicitness, flexibility, economy, impartiality and so on. Because of its legislative drawback, the third person's classification in Chinese administrative lawsuit has many defects, triggering off a series of practical problems. So, we should reconstruct the third person's classification in Chinese administrative lawsuit.

**Key words** the third person; administrative lawsuit; classification; ideal character interest

编辑 范华丽