

# 联邦德国的行政诉讼法及行政诉讼制度

刘兆兴

## 一、行政诉讼法的发展

德国的法律，从传统上是属于大陆法系。长期以来，它一直在日耳曼法的传统制度下发展，没有公法与私法之分，自十五、十六世纪以来，深受罗马法的影响，从此以后，在公法和私法方面，都继承了罗马法的传统。

德国在建立统一的德意志帝国之前，各邦都有各自不同的法律。1848年德国爆发的资产阶级革命最后产生资产阶级的君主立宪制，直到1919年，才正式确立了资产阶级共和制，这就决定了行政法在德国的产生就比在法国晚。

早在十七世纪中期以后，德意志一直处于“警察国家”时期，长期以来，国家行政权力不受任何法律的约束。

起初，德国没有独立的行政法和统一的行政法院。由于受到法国资产阶级革命和法国行政法及其行政法律制度的影响，德国也在司法系统的一般法院之外，另设置行政法院。例如，1863年在巴登邦首次设置了行政法院。但是，还没有一个统一的全联邦的行政法院，而只是设置了联邦的一些专门法庭。例如，1870年设立帝国贫困法庭，专门处理有关贫困者组织之间因提供公共慈善而产生的纠纷；根据1879年12月21日颁布的一项法律，设立了帝国要塞区域委员会，专门处理个人与政府在一定要塞区域内有关不动产的限制纠纷案件的上诉；此外，又先后设立了帝国铁路法庭、帝国专利局、帝国高等海事法庭等。

在各邦设置的行政法院中，普鲁士邦的行政法院组织较完备，因为它是仿效法国行政法院组织设置的。但是，它仍与法国行政法院有较大区别：普鲁士邦行政法院不审议邦大臣发布的命令和决定，也不审议邦内行政长官发布的命令和决定，但是，涉及到内务管理和地方税收的命令和决定除外；普鲁士邦行政法院不受理有关普通适用的行政行为纠纷案件的上诉。由此可见，它同法国行政法院所受理的行政案件的范围是不完全相同的。

1919年德国颁布了魏玛宪法。魏玛宪法第107条规定：“联邦及各邦应依据法律，成立行政法院，以保护个人对于行政官署之命令及处分”。魏玛宪法对于德国行政法及其行政诉讼制度的建立和发展，起到了重要作用。

第二次世界大战后，德意志联邦共和国建立起行政法院体系，这是根据法国行政法院的模式建立起来的。1949年5月23日生效的《德意志联邦共和国基本法》第96条第1项规定：“设置联邦行政法院”。此后，以基本法为依据，各州和联邦分别制定了一系列行政诉讼法。

特别是1976年5月25日颁布并于1977年1月1日生效的联邦行政诉讼法，这是联邦德国现

行的最完整的行政诉讼法，它分八章共103条；

第一章适用范围、地区管辖、职务协助；

第二章行政诉讼的一般规定；

第三章行政行为；

第四章公法契约；

第五章特别程序的种类；

第六章法律救济程序；

第七章名誉职务、委员会；

第八章最后规定。

这一行政诉讼法全面具体地规定出联邦德国的行政诉讼程序及其整个诉讼制度。

在联邦和各州所制定的行政法中，一个重要的部门法就是1975年制定的《联邦公务员俸给法》、1977年制定的《联邦公务员法》等，具体规定了联邦和州的各级官员、雇员的任免、升迁，以及俸给等方面的内容。

## 二、行政强制与行政处分制度

早在十七、八世纪，普鲁士就已经建立起行政强制执行制度。但是，国家行政机关的命令权自然附带强制执行权一直成为普鲁士行政法的核心部分。这就表明，行政强制同司法强制是结合在一起的，还没有纯粹的行政强制。到了十九世纪中期，随着君主立宪与“法治国”思想的深刻影响，于1850年颁布了警察法。普鲁士、符滕堡、黑森、下萨克森等邦都颁布了《县区条例》；接着，1876年又颁布了《权限法》；1880年颁布了《邦一般行政组织法》。在这些法律中，都有关于行政强制执行的规定。1883年7月30日又颁布了《邦一般行政法》。在本法第五章中专门规定了“强制权限”，具体规定出作为、不作为的强制执行、管辖机关、强制执行方法、法律救济等。有关这方面的规定，在此后1931年6月颁布的《普鲁士警察行政法》第九章“警察机关的强制方式”中，规定得更加详细具体。

第二次世界大战后，德国分为联邦德国和民主德国。联邦德国于1953年4月27日颁布了《联邦行政强制执行法》，各州在短时间内，也相继颁布了《行政强制执行法》、《警察组织和权限法》、《警察行政法》、《公共安全法》等。无论是联邦行政强制执行法，还是各州颁布的上述各行政法，在基本内容方面，都继承和从不同角度补充了1883年普鲁士邦一般行政法和1931年警察行政法的有关行政强制执行部分的规定。大体有以下几点内容：

（一）行政强制是一种国家行政行为，是具有行政权的国家机关对于不履行行政法义务者所实施的、强制其履行义务或遵守法律秩序的行政行为。行政强制不同于司法强制。

（二）行政强制分为直接强制和间接强制两种。间接强制又分为代执行和强制金，强制金也称执行罚。代执行，就是主管行政机关在负有法定义务的当事人不履行这种义务时，委托第三者代为执行。不履行义务的当事人要支付代执行所需的费用，如果不支付，便由行政机关强制征收。强制金，即执行罚，是国家行政机关用增加义务人应履行的财产上的义务的办法，以达到不履行义务的人履行义务的目的，在这里具有惩罚的意义。当国家行政机关在运用间接强制不能促使不履行义务人去履行义务时，便采取直接强制，即对义务人的人身和财产实施强制措施。

（三）行政法院也是行政强制的主体，直接可以决定和执行某些行政强制。例如，电讯

被告与证人，并且行政法院作出的有关行政纠纷的裁决可以由行政法院强制执行，而不必像英美法系国家那样，把某些行政强制变成司法强制，这是它的行政强制制度的一个重要特征。

在1976年联邦行政诉讼法第三章中，确定了行政处分制度。在本法第3条至第53条中，具体规定出行政处分概念、行政处分的附款、行政处分的确定性与形式、担保、行政处分的根据、行政处分的裁量、行政处分的宣布、行政处分的明显不当、合法行政处分的废除以及违法行政处分的撤销等。按照上述有关条款规定，国家行政机关的行政行为应当依法进行，在其所实施的行政处分，如果是违法的，则应按其职权予以撤销；如果某种违法行政处分是课予受处分者负担的处分，那么，即使当事人已不能诉请撤销后，行政机关仍然应当依职权撤销该违法行政处分，以使其行政行为合法。由此可见，国家行政机关既有遵守法律的义务，也有撤销其作出的违法行政处分的义务。行政诉讼法还具体规定出行政处分无效的积极根据与消极根据等。例如，如果行政处分是属于下列情形之一的，则无效：（1）书面行政处分没有写明作出处分的行政机关的；（2）必须给予证书才能有效的行政处分而没有给予证书的；（3）未经授权对非管辖权限范围内的不动产权利而作出行政处分的；（4）在客观上不可能实施行政处分的，以及其它几种情况。

### 三、行政监督制度

#### （一）立法监督制度

《德意志联邦共和国基本法》第20条第3项规定：“立法权受基本法的限制，行政权和司法权受立法权和法律的限制。”第80条第1项规定：“联邦政府、联邦政府部长或各州政府，根据法律有权发布法规命令。对此，法律必须规定他们的权力内容、目的和范围，法规命令必须有法律根据。如果法律规定可将某项权力继续委托他人，在委托时，必须要有法规命令规定。”按照基本法的规定，联邦德国的立法机关（联邦议院和联邦参议院）具有监督行政的职能。联邦议院有权应1/4议员的要求，设立调查委员会，以便公开搜集必要的证据，也可以秘密地进行，这是对行政的监督的一种重要方式；联邦参议院有权向联邦政府了解其行政事务的执行情况，联邦政府的成员有权并根据要求有义务参加联邦参议院及其各委员会的讨论。他们必须随时准备回答议员的质询。通过这种方式，就能够实现立法机关对行政实行的监督。

此外，还通过某些一般的监督方式达到对行政监督的目的。例如，质询、不信任投票、弹劾等方式。

质询是立法机关对政府实行监督的一种方式。联邦德国规定，对于重要的政治事项的质询，至少要有26名议员署名，方可成为正式质询。经过对质询的问题进行辩论后，进行表决，如果表决结果不利于政府，就说明议会对政府不信任，政府就必须辞职。在联邦德国，议会可对政府进行不信任投票，迫使其辞职。联邦德国还规定了只对总统实行的弹劾制度。

#### （二）司法监督制度

按照基本法的规定，联邦德国设有宪法法院和行政法院，专门受理关于政府部门行政活动的合宪性和合法性的诉讼案件。公民和法人因行政机关的行政行为而受到损害时，都可以向这些专门法院起诉，要求审查行政机关的行政行为，即审查行政机关的行政法规、规定的行政措施、发布的命令和决定等，是否具有合宪性或合法性。宪法法院和行政法院有权撤销行政机关违宪或违法的法规、命令和决定等。当然，行政法院与宪法法院审理的诉讼案件是不相同的。行政法院是负责审理非宪法性的、除了明确规定由其他法院受理之外的诉讼案件。

#### 四、行政诉讼制度

早在十九世纪初，德国中部和南部各邦受到法国“行政国家”的思想影响，相继设置了行政法院。1919年魏玛宪法第107条和1949年联邦德国基本法第19条，都有关于设置行政法院的规定。

1960年1月21日，联邦德国颁布了《联邦行政法院法》并于同年4月1日生效。这是完善西德行政诉讼制度的重要基本法律。按照联邦行政法院法的规定，行政法院独立于司法系统，具体设置分为三级：

1. 地方行政法院
2. 州高等行政法院
3. 柏林联邦最高行政法院。

各级行政法院都是相应各级国家行政机关的一部分，行政法院法官属于国家行政人员，由国家行政机关任免。但是，行政法院的地位却高于一般行政部门。行政法院法官的人身受法律保护，并有独立审判权。行政法院可以受理控告包括政府总理在内的所有行政官员的不法行政行为的诉讼。

根据联邦行政法院法第40条第1项的规定，除了宪法性质的争议以外，所有非宪法性质的涉及公法的争议，均可提起行政诉讼，由行政法院管辖，特别是对行政行为表示异议的案件。当然，联邦法律明文规定的应由其他法院审理的案件不在此限。例如，在某些行政领域中，还设有社会法院、财政法院等一些特别法院。联邦行政法院法具体规定了属于一般行政管理范围的行政诉讼程序。行政诉讼程序相当于普通法院的民事诉讼程序，即从地方行政法院开始，可上诉到州高等行政法院；对于争议很大的案件，还可上诉到柏林联邦最高行政法院。

联邦行政法院法规定，公民提起的行政诉讼的目的，只能是为了主张某项权利，或要求撤销某项行政行为；行政法院不受理公民控告行政机关的违宪案件，以及公民、法人与行政机关之间的财产纠纷，这类案件只能分别由宪法法院和普通法院审理。

在行政诉讼过程中，除了民事诉讼法上的给付之诉，确认之诉外，还有撤销之诉和承担义务之诉。所谓承担义务之诉，就是请求行政法院裁判行政机关履行其特定的义务。凡是具有以下情况之一的，就是承担义务之诉：（1）公民依法向行政机关申请免除处分而未得到结果；（2）该行政机关拒绝诉讼；（3）该行政机关对申请人根本不作答复。

联邦行政法院法规定了行政诉讼的公共利益代表人制度，就是联邦最高检察官作为联邦公共利益的代表人，州高等检察官和地方检察官分别为州和地方公共利益的代表人，分别参与联邦最高行政法院、州高等行政法院和地方行政法院的行政诉讼，他们是行政诉讼的参加人。检察官是司法行政官，除了政府的命令外，不受其他任何命令的拘束。目前，已经有一些州建立了行政诉讼的“公共利益代表人”制度。

联邦行政法院法还规定了撤销之诉和承担义务之诉的声明异议程序，也称“诉讼前程序”。就是异议人在收到处分决定后一个月内，可向原处分机关的直接上级机关提出异议，该上级机关必须在三个月之内作出决定，如果异议人对该上级机关的决定仍不服，可向行政法院提起行政诉讼。可见，这种“声明异议程序”是行政诉讼的先决条件。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：苏尚智