

论行政诉讼中共同被告

方世荣

我国《行政诉讼法》第25条第3款规定：“两个以上行政机关作出同一具体行政行为的，共同作出具体行政行为的行政机关是共同被告。”

在此，《行政诉讼法》明确了行政诉讼共同被告的基本含义。行政诉讼共同被告应具备两项主要条件：

其一，共同被告是两个以上的行政机关，此为**主体条件**；

其二，两个以上的行政机关必须共同作出同一具体行政行为，此为**主体的客观行为条件**。

（一）主体条件

共同被告是两个以上被告在同一个案件中的合并，属于诉讼主体的合并，在行政诉讼中作为共同被告的主体必须是两个以上的行政机关。一个行政机关只会形成单一被告，只有两个以上行政机关才能具备合并为共同被告的基础，这是共同被告在主体数量上的必备条件。

但是，行政诉讼被告在主体数量上是否只是两个以上的行政机关值得研究，不能机械地看《行政诉讼法》第25条第3款的规定，该款规定两个以上行政机关成为共同被告，是行政诉讼共同被告中一种有代表性的典型，实践中除了两个以上行政机关可以成为共同被告以外，还有其他两个以上主体成为共同被告。

行政诉讼法第25条第4款规定：“由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。”这里所称的“组织”是非行政机关的组织，但它们依法律、法规的授权而有权实施某些具体行政行为，由此也会引起相对一方的不服而被起诉，成为行政诉讼的被告。在理论上和在实践中都不能排除另外两种共同被告的形成：

第一，两个以上由法律、法规授权的组织作出同一具体行政行为，共同作出具体行政行为的该类组织也是共同被告。

例如，《食品卫生法》第31条规定：“卫生行政部门所属县级以上卫生防疫站或者食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构，负责管辖范围内的食品卫生监督工作。”如果卫生防疫站和食品卫生监督检验所这两个法律授权的组织共同实施了某一行政处罚，则将可能形成行政诉讼的共同被告。

第二，一个以上行政机关与一个以上法律、法规授权的组织共同作出同一具体行政行为，该行政机关与该组织也将是共同被告。

例如，《传染病防治法》第24条规定，医疗保健机构、卫生防疫机构可以由公安机关协助，对应当隔离治疗而又拒绝隔离治疗的某类传染病病人，采取强制隔离治疗措施。在这种情况下，医疗保健机构、卫生防疫机构和公安机关共同实施限制人身自由的行政强制措施，相对方对此不服提起诉讼，则法律授权的组织与行政机关一起成为诉讼中的共同被告。

（二）主体的客观行为条件

两个以上的主体，并不就是共同被告，两个以上的行政机关（包括法律、法规授权的组织，下同）不能任意结合为共同被告，它们必须要具有能成为共同被告的必然联系，这涉及主体客观行为的条件，即它们必须共同作出同一具体行政行为。

两个以上行政机关作出同一具体行政行为，对同一个具体行政行为的形成并产生法律效力，因而应共同对这同一个具体行政行为的合法性和适当性承担责任，原告方对它们共同作出的具体行政行为不服而提起诉讼，它们将一同作为共同被告。

两个以上行政机关客观行为条件在实际掌握和运用中是比较复杂的，对此，要作具体分析。

1. 在共同作出同一具体行政行为中，所谓“共同作出”应如何认定？

两个以上行政机关共同作出具体行政行为通常有一种法律形式，就是相应的法律文书，即两个以上行政机关共同制作和签署盖章，同作出具体行政行为的有关法律文书。如两个以上行政机关均有署名盖章的某一份《行政处罚裁决书》或《行政强制执行通知》等。有这类法律文书，即能证实两个以上行政机关共同作出了具体行政行为。因此，这类法律文书不失为认定两个以上行政机关共同作出同一具体行政行为的标准，它明确、简便、易于掌握，也是较常见的。

但是，并非只有这一种情况，除此之外，还会有以下几种状况：

第一种，两个以上行政机关共同作出同一具体行政行为，如共同对某个行政相对人实施扣押财物的行政强制措施，但都未制作相应的法律文书，无法从法律文书上来确定两个以上行政机关是否共同作出了同一具体行政行为，这就需要直接从客观事实来认定“共同”的问题。

对此，笔者认为应从两个方面来掌握：

首先，共同作出同一具体行政行为需要两个以上的行政机关，因此，这两个以上行政机关中的任何一个均应以自己独立的身份和名义参与同一具体行政行为。如果一个行政机关以自己独立的身份和名义实施某具体行政行为，而另一个行政机关虽参与该具体行政行为却并未以自己独立的身份和地位出现，事实上只有一个行政机关出现，不存在两个行政机关的问题，因而也不能认定是两个行政机关作出同一具体行政行为。

例如，甲公安机关要对某公民实施行政强制措施，因警力不够，请乙公安机关支援，乙公安机关抽调人员参入甲公安机关所实施的行政强制措施，则该具体行政行为实际上属甲公安机关以自己独立的身份和名义所为，乙公安机关虽派员参入但并未以自己独立的身份和名义出现。因此不存在甲公安机关和乙公安机关共同作出同一具体行政行为，不能认定甲、乙两公安机关为共同被告。

其次，两个以上行政机关作出同一具体行政行为，还需两个以上行政机关中的任何一个均要有作出该具体行政行为的真实意思表示，并实际参入了该具体行政行为。如果一个行政机关有作出该具体行政行为的真实意思表示并实际实施了该具体行政行为，而另一个行政机关虽有作出该具体行政行为的的名义却没有此种真实意思表示和实际参入。那么，则属于前一个行政机关虚列了后一个行政机关，而实际上只有一个行政机关实施了具体行政行为，因而不能认定是两个行政机关作出同一具体行政行为。

例如，甲行政机关在对某行政相对人作出并执行一个行政处理决定时，为了加强效果，

假言是同另一乙行政机关共同作出的决定，并共同来实施执行的。行政相对人误以为是甲、乙两个行政机关共同作出了同一具体行政行为，但事实上乙行政机关虽有名义却并无此种真实的意思表示，也未实际参与，不能认定甲、乙两行政机关为共同被告。

两个以上行政机关共同作出同一具体行政行为，一般有并重式、补充式、配合式等几种情况。

并重式是两个以上行政机关以同等身份和职权联合作出同一具体行政行为，不分主次先后。如甲、乙两个行政机关共同组成执法队伍，对行政相对人既涉及甲行政机关管理范围又涉及乙行政机关管理范围的同一个违法事实，共同予以查处。

补充式是一个行政机关作出的具体行政行为，需另一个行政机关进行必要的补充手续才能成立并发生效力，这种共同作出一般也无主次之分，只有先后之别。两个以上行政机关一先一后，共同完成同一个具体行政行为，都不可缺少。如《食品卫生法》规定，食品监督机构对违法并且情节较重的当事人，可作出吊销卫生许可证的行政处罚，而这种行政处罚仅由食品卫生监督部门作出尚不能成立并发生效力，还必须经县以上人民政府批准，这就是补充式的共同作出同一具体行政行为。

配合式是以一个行政机关为主作出具体行政行为，另一个行政机关对此起配合作用，在这种共同作出同一具体行政行为，行政机关有主次的不同。如国家烟草管理机关对违反烟草法规的当事人予以没收、销毁香烟制品的处理，公安机关以其名义配合参加，以其强制作用和威慑力量确保烟草管理机关执法的进行。在这种情况下，烟草管理部门具有主要的执法地位，公安机关则起次要的配合作用。因为烟草管理部门对这类属于自身管理范围内的事项具有法定的执法权，没有烟草部门的主要执法地位，公安机关的强制力量将失去意义。

第二种，两个以上行政机关事实上共同作出了同一具体行政行为，但制作的有关法律文书与上述事实不完全吻合。如两个行政机关共同对某个行政相对人作出一项行政处理决定，但只有其中一个行政机关制作的法律文书即行政处理决定书，另一行政机关未制作法律文书，也未在前一行政机关的法律文书上签署盖章。此时，又如何认定这两个行政机关是否属于共同作出了同一具体行政行为呢？若以客观事实作标准，则两个行政机关应属共同作出了同一具体行政行为，可成为共同被告；若以法律文书为标准，则只应认定是那一个制作了明确的法律文书的行政机关作出了具体行政行为，将由该行政机关成为单一被告，而另一个行政机关没有在法律文书中出现，因此不能算作共同作出了同一具体行政行为，也不能成为共同被告。显然，事实与表现这一事实的法律文书之间有较大差异。

笔者认为，行政机关制作的有关法律文书，能表明两个以上行政机关是否共同作出了同一具体行政行为这种客观事实。当其正确反映了客观事实时，可以其作标准，认定两个以上行政机关共同作出了同一具体行政行为的客观事实的存在，而当其不能正确反映客观事实时，则不能受其影响，而应根据《行政诉讼法》“以事实为根据，以法律为准绳”的基本原则，直接以客观事实来认定两个以上行政机关是否共同作出了同一具体行政行为。

共同作出同一具体行政行为的事实与法律文书不一致的有三种：

其一，两个以上行政机关依职责在共同实施同一具体行政行为时，应当共同制作相应的法律文书，但其中一个行政机关因工作失误或其他原因而未参与制作该法律文书（如未在法律文书上签署盖章）。这属于有义务而未履行这一义务，是违反法定程序的表现。这不会影响该行政机关参与共同作出同一具体行政行为的客观事实的存在，更不能因此逃避成为共同

被告中的一个。该行政机关不仅是共同被告中的一部分，而且要对因未制作法律文书的违法行为承担责任。

其二，两个以上行政机关在共同实施同一具体行政行为时，其中一个行政机关依法有实施该具体行政行为的职权，因而它制作了相应的法律文书。而另一个行政机关并无实施该具体行政行为的职权却又参与了作出该具体行政行为，因而它无权制作相应的法律文书也不能在前一个行政机关制作的法律文书上签署盖章。这属于程序上无权制作法律文书而实体上又超越了职权。这也不影响该行政机关参与共同作出同一具体行政行为的客观事实的存在，该行政机关不仅是共同被告之一，而且要对超越职权的行为承担法律责任。

其三，两个以上行政机关在共同作出同一具体行政行为时，由于法律、法规在程序上的规定不完备，未作需要制作法律文书的要求，发生一个行政机关制作了相应的法律文书而另一行政机关未做，这并不影响该行政机关参与共同作出同一具体行政行为的客观事实存在。

此外，还有一种情况，如甲公安机关要对某公民实施强制措施，执行中因人手有限请求乙公安机关派员支援，乙公安机关虽派员参加执法，但并非以本机关的名义出现，而是作为甲公安机关借调的工作人员的身份出现。这种情况下乙公安机关既无权利也无义务参与制作甲公安机关应出具的法律文书，这里并无甲、乙两个公安机关共同作出同一具体行政行为的客观事实，因此无相应的法律文书也是理所当然的。

2. 在共同作出同一具体行政行为中，所谓“同一具体行政行为”应如何认定？

同一具体行政行为是能引起两个以上当事人有共同权利、义务的一个具体行政行为。有三种类型：

第一种，一个行政机关针对两个以上行政相对人作出的一个具体行政行为，该具体行政行为能引起两个以上行政相对人之间有共同的权利和义务；

第二种，两个以上行政机关共同针对一个行政相对人作出的一个具体行政行为，该具体行政行为能引起两个以上行政机关之间有共同的权利和义务；

第三种，两个以上行政机关共同针对两个以上行政相对人作出的一个具体行政行为，该具体行政行为既能引起两个行政机关之间有共同的权利和义务，又能引起两个以上行政相对人之间有共同的权利和义务。

本文所指的“同一具体行政行为”，仅指上述后两种类型的，即一定要是两个以上行政机关共同作出的同一具体行政行为。本文只论及能引起共同被告的同一具体行政行为，而只有后两种类型的同一具体行政行为，才能导致两个以上行政机关成为共同被告。

认定同一具体行政行为，关键必须是一个具体行政行为，而不能是两个以上具体行政行为或者是其组合形式。作为一个具体行政行为，需有它自身的单独性和完整性。

所谓单独性，是指这一个具体行政行为能单独地产生其法律效力，不依赖于其他具体行政行为而能独立存在。如一项行政处罚，一项行政强制措施等。两个以上行政机关只有共同作出了这样一个具体行政行为，才是同一具体行政行为。

明确同一具体行政行为的单独性，认定时避免把因一个事实而发生在—起的、两个以上各自单独的具体行政行为误看作是同一具体行政行为。例如，公安机关在治安巡逻中认为某公民有非法贩运走私香烟的嫌疑，为了便于查处，先对其所带香烟等物品予以扣押，然后移交烟草管理机关作出没收的处罚。在此，两个以上行政机关都对违法对象实施了具体行政行为，但却不能认定是共同作出了同一具体行政行为，因为两个行政机关实施的具体行政行为

都有各自的独立性，是两个独立的具体行政行为。其中公安机关采取了扣押的行政强制措施，而烟草管理机关则作出了没收的行政处罚，前者是防范违法嫌疑人将违法物品转移、销毁而逃避法律制裁；后者则是罚没违法物品，以剥夺违法人对该物品所有权的方式来制裁违法者。这两个具体行政行为虽发生在一起，却又互不依赖而各自独立存在并单独产生法律效力。在这种情况下，不可将这两个各自独立的具体行政行为看作是同一具体行政行为，两个行政机关也不是必然会成为共同被告，事实上该公民可以只对公安机关的行政强制措施不服而仅以公安机关为单一被告起诉，也可以只对烟草管理机关的行政处罚不服而仅以烟草管理机关为单一被告起诉。若公民对两个行政机关的两个具体行政行为均不服，对两个行政机关都起诉的，人民法院将该诉讼作为两案分开审理，两个行政机关各作为一宗案件中一个单独被告。即使人民法院从简化诉讼程序，节省人力物力将该诉讼作为一案合并审理，让两个行政机关成为合并后的共同被告，这也仅只是诉讼程序上的合并，两个被告之间也并无实体上共同的利害关系，人民法院在审理中，还必须对它们分别作出确认各自权利、义务的判决，由它们各自对自己的那个具体行政行为承担法律责任。

所谓完整性，是指一个具体行政行为应以一个有效的整体的形式出现，其本身再无法分割。若分割则分割后的每一部分都不可能是一个单独的能产生法律效力的具体行政行为。

掌握一个具体行政行为的单独性，在于使这一具体行政行为与那一具体行政行为加以区别，不至于把两个以上相互接近的具体行政行为混淆成同一具体行政行为；而掌握一个具体行政行为的完整性则在于将这个具体行政行为与该行为自身内部的各个构成部分加以区别，不至于把一个本应是整体的具体行政行为错误地分解成多个具体行政行为，从而破坏了同一具体行政行为的完整性。

一个完整的具体行政行为，从行为过程看应当是其自身内部各项步骤的综合，已处于最终的完成状态。它与其自身内部各项步骤的差别在于：后者只是该具体行政行为中的一个阶段。例如，公安机关对某公民予以拘留的行政处罚，而该处罚本身又包括一系列步骤，其中有调查、取证、评议、形成裁决的决定、执行裁决等等，这整个行为综合成一个完整的具体行政行为即拘留行政处罚，不能把调查、取证、评议等每个步骤都看作是一个具体行政行为，否则就破坏了拘留行政处罚这一个具体行政行为的完整性。

一个完整的具体行政行为，从其效果来看应当能单独处理完一个行政管理事项，能对一个行政管理事项单独发生法律效力。与其自身内部各个构成部分之间的差别在于：后者中的每一个都不能独立地处理完一个行政管理事项，对该事项也不能单独发生法律效力。例如，食品卫生监督机构对违法对象作出了5000元以上罚款的处罚决定，该决定依法律规定需经县以上人民政府批准才能成立。在这里食品卫生监督机关作出处罚决定与县以上人民政府的批准都不是一个完整的具体行政行为，只有两个部分结合在一起，才形成一个完整具体行政行为即5000元的罚款。因为单纯的食物卫生机构作出的处罚决定尚不能处理完毕对违法人予以罚款这一行政管理事项，单纯的县以上人民政府的批准也不能处理完该事项，作出处罚决定与批准这两个部分的互相依赖互相结合才能起作用并发生法律效力。其中，没有处罚决定则批准因失去前提而不可能发生，而没有批准则处罚决定也不可能成立并生效。因此这里的作出罚款决定和予以批准只是一个完整的具体行政行为中的两个必要构成部分，而不能认定是两个具体行政行为。

需要指出的是，行政诉讼中还有另外一种共同被告，即诉讼理论上所称的“普通共同诉讼

中共同被告”，这是人民法院为了简化诉讼程序，节省人力、物力和财力，将本可以分开审理的两个以上行政案件合并在一起审理，将本属各个案件中的每个单一被告合并为共同被告，这种共同被告之间没有共同的利害关系，也没有必然的联系，属于可分可合的情况。

（作者单位：中南政法学院法律系）

责任编辑：苏尚智

受贿罪客体新论

韩建国 韦亚力

犯罪客体反映犯罪的社会危害性质及其程度。明确受贿罪的客体，有助于认识该罪的构成特征和社会危害实质。《中华人民共和国刑法》颁布十余年来，受贿犯罪的实际状况发生了很大变化，有关立法也作了补充或修改，以往关于受贿罪的客体是国家机关正常活动的认识显然已经落后。近年比较有影响观点，认为受贿罪的客体是国家机关正常活动和社会经济秩序这样一种复杂客体，笔者仍感此说有欠斟酌。本文试图从受贿犯罪行为的现实状况出发，结合补充立法精神，从新的角度对受贿罪的客体作一探索。

一、受贿罪客体的决定因素

犯罪客体是刑法所保护而为犯罪行为所侵犯的社会关系。社会关系本身不能独立成为犯罪客体，而要通过犯罪的客观方面、主观方面以及主体的状况反映出来。换言之，犯罪客体是由犯罪的主客观内容决定的。笔者认为，确认受贿罪的客体，首先要对与客体有本质联系的问题作出分析综合。受贿罪的法定主体范围、受贿行为的危害状况、法定罪状及刑罚所体现的立法精神等，是决定受贿罪客体的主要因素。

（一）受贿罪法定主体范围与客体的相应性

刑法大部分罪条虽然没有直接指出犯罪的客体，但条文中对客体仍有不同形式的反映。受贿罪条文通过对犯罪主体身份范围的规定对客体作出一定反映。就渎职罪来说，犯罪行为所侵犯的社会关系与行为主体的身份范围具有一致性，一定范围主体的渎职行为只能是对同一范围公共事务的侵害。1979年刑法规定受贿罪的主体必须是国家工作人员，主体范围限制在国家机关（含国家企事业单位）的工作人员中，因而受贿罪的客体只能是国家机关的正常活动。1988年全国人大常委会《关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定》对受贿罪的主体范围作了重大补充，不仅国家工作人员，而且集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员，也进入了法定主体范围。事实上，这个范围已包括了国家的和社会的各种公务机构中的一切工作