

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.3012

行政赔偿诉讼的诉判一致性

黄先雄, 欧美佳

(中南大学 法学院, 湖南 长沙 410083)

摘要: 从法理层面上来看, 除行政诉讼的一般性要求行政赔偿诉讼诉判一致以外, 行政赔偿诉讼在诉讼目的、审理对象、司法权与行政权关系等方面的特殊性也决定了其审理与判决应当遵循诉判一致的原则。司法实践中, 行政赔偿诉讼诉判不一致的案件一般未从行政赔偿诉讼本身的特点出发进行审理, 未能正确对待原告方诉求, 不仅损害当事人合法权益, 而且极易造成程序空转, 浪费司法资源, 应当进行纠正。要实现行政赔偿诉讼的诉判一致目标, 需将清行政赔偿案件的起诉条件, 坚持依诉请择判的审理原则, 合理选择行政赔偿诉讼的判决方式。

关键词: 行政赔偿诉讼; 诉判关系; 诉讼目的; 审理对象; 司法权; 行政权

中图分类号: D925.3

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2025)03-0093-10

Consistency Between Claims and Judgments in Administrative Compensation Litigation

HUANG Xianxiong, OU Meijia

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: From a jurisprudential perspective, administrative compensation litigation should adhere to the principle of consistency between claims and judgments, not only because of the general requirements of administrative litigation but also due to its unique characteristics in litigation purposes, trial objects, and the relationship between judicial and administrative powers. However, in judicial practice, cases demonstrating inconsistency often fail to consider the features, and neglect plaintiffs' legitimate demands, consequently undermining parties' rights while causing procedural inefficiency and judicial resource wastage, which should be rectified. To achieve claim-judgment consistency, it is necessary to clarify the conditions of prosecution, adhere to the adjudication principle of judgment-by-claim, and rationally choose judgment modalities tailored to such litigation.

Keywords: administrative compensation litigation; claim-judgment relationship; litigation purpose; trial object; judicial power; executive power

行政诉讼以诉判一致为原则, 以诉判不一致为例外。行政赔偿诉讼作为行政诉讼之一, 其大部

分判决也遵循诉判一致原则, 少部分判决存在诉判不一致的情形。但是, 这些诉判不一致案件中

收稿日期: 2025-01-05

基金项目: 湖南省社会科学基金重点项目“新时代行政执法检察监督基本制度研究”(22ZDB044)

作者简介: 黄先雄, 男, 湖南石门人, 中南大学教授, 博士, 博士生导师, 研究方向为行政诉讼法、行政法、行政检察。

当事人的权益往往难以得到保障,许多案件还形成了程序空转,引发多轮诉讼,造成司法资源的极大浪费。目前尚未见专门对行政赔偿诉讼诉判关系的研究分析,但相关文献已涉及这一问题^[1-2]。事实上,行政赔偿诉讼是行政诉讼中非常特殊的一种类型,其在受案范围、起诉时限、调解程序、举证责任等方面都和传统行政诉讼存在较大差异,支撑行政诉讼诉判不一致的很多理论基础在行政赔偿诉讼中并不适用。本文围绕行政赔偿诉讼的诉判关系,对其背后的理论支撑及现有司法实践展开分析与论证。

一、行政赔偿诉讼诉判一致的理论逻辑

对于行政赔偿诉讼的诉判关系,可以从行政诉讼的一般性和行政赔偿诉讼自身的特殊性这两条路径来分析。一方面,行政赔偿诉讼属于行政诉讼,故行政诉讼诉判一致的理论基础在行政赔偿诉讼中同样适用;另一方面,行政赔偿诉讼与以撤销诉讼为代表的传统行政诉讼存在较大差异,基于其自身的特殊性,行政诉讼诉判不一致的理论基础在行政赔偿诉讼中往往难以成立。

(一) 行政诉讼的一般性要求诉判一致

1. 实体意义上的权利救济逻辑要求诉判一致

行政相对人的主观公权利是主观权利在公法领域的衍生,包括防御权和受益请求权两种。没有救济就没有权利,当行政相对人的主观公权利受到侵犯导致不能实现时,法律会再次赋予其相应的救济权^[3]。如果行政主体拒绝自我纠错,行政相对人则可行使行政诉权,通过法院强制实现救济权,进入行政诉讼程序就体现为向法院提出以实现救济权为内容的诉讼请求,法院审理后针对原告诉求作出相应的判决^{[4]130-133}。换句话说,主观公权利是第一性权利,救济权是第二性权利,救济权的内容决定了原告诉讼请求的内容,原告提出的诉讼请求决定了法院应作出什么判决,主观公权利、救济权、诉讼请求、法院判决四者的关系在逻辑上总是保持着相当程度的一致性和连贯性,前者决定着后者。

具体到行政赔偿诉讼领域,当国家行政机关及其工作人员违法行使职权、侵犯行政相对人合法权益并造成损害时,该行政机关应承担行政赔偿责任。此时,违法行使职权表现为两种情况:第

一种情况是国家行政机关及其工作人员违法作为,侵害了赔偿请求人的防御权;第二种情况是国家机关及其工作人员违法不作为,且已经无法作为,或迟延作为对赔偿请求人已没有意义,侵害了赔偿请求人的受益请求权。不论是何种情况,如果赔偿义务机关拒绝自我纠错,赔偿请求人均可行使行政诉权,在提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼或提起单独赔偿之诉。法院经审理后,应当针对原告的诉讼请求作出相应判决,诉判应当保持一致。

2. 程序意义上的诉讼法基本原理要求诉判一致

和民事诉讼一样,行政诉讼也需体现不告不理原则、当事人处分原则、司法被动性、程序正当等诉讼法基本原理,在这些原理共同作用下,行政诉判关系应当保持一致^[5]。在行政诉讼中,司法具有被动性和中立性,原告提起行政诉讼是行政诉讼程序的起点。同时,行政诉讼需遵循处分原则:一方面,原告有权决定是否起诉行政行为,起诉哪个行政行为,有权确定本诉的诉讼请求和诉讼标的;另一方面,诉讼特定的诉讼标的和诉讼请求,对于法院及其他诉讼程序当事人具有拘束效力,法院只能依原告诉求进行判决,不能超越原告诉求作出判决^[6-7]。

发生行政赔偿纠纷后,赔偿请求人可能会直接诉至法院提起附带赔偿之诉,也可能先与行政赔偿义务机关协商;协商不成,再提起单独赔偿之诉。只有在原告提起行政赔偿诉讼后,法院才会进行审理。同时,行政赔偿诉讼主要围绕行政赔偿争议展开,原告提起的行政赔偿的诉讼请求对法院具有拘束力,法院应在原告诉求确定的审查范围内进行审理,并针对原告诉求作出相应的判决。换句话说,司法的被动性、处分原则等诉讼法基本原理也内在要求行政赔偿诉讼保持诉判一致。

(二) 行政赔偿诉讼自身特殊性要求诉判一致

1. 行政赔偿诉讼的目的主要是解决争议和保护权利

民事诉讼的目的主要是解决纠纷和保障权利,而行政诉讼除此之外还有监督行政的目的。仅从前两个目的来看,没有必要为此单独设立行政诉讼,因为这两个目的完全可以在民事诉讼的框架内得到实现,行政诉讼脱离民事诉讼的根本原因

就在于其还需监督行政, 还需确保客观行政法秩序的实现^[8]。诉讼目的的差异决定了二者的诉判关系也不相同。在民事诉讼中, 诉求位于审判的中心地位, 法院判决需与原告诉求遵循严格的对应关系; 而在行政诉讼中, 法院除了要回应原告诉求外, 一定程度上还需关照诉求之外的客观行政法秩序, 因此在个别案件的判决上可能会出现超越原告诉讼请求的情形, 行政诉判并非完全一致^[9]。但是上述论断并不适用于行政赔偿诉讼。我国行政赔偿诉讼的诉讼目的更偏向保护权利和解决争议, 而较少体现监督行政, 更偏向民事诉讼, 而非行政诉讼, 故其诉判关系仍需严格遵守诉判一致。

根据《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)第1条的规定,《国家赔偿法》的立法目的主要是“保障赔偿请求人取得国家赔偿的权利和促进国家机关依法行使职权”, 虽然该立法目的表述中出现了“促进国家机关依法行使职权”, 但也主要是通过让国家机关承担赔偿责任来倒逼国家机关依法行权。《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》(以下简称《行政赔偿司法解释》)在前言部分进一步明确, 该司法解释的出台主要是为了保护“赔偿请求人的合法权益”, 确保行政赔偿义务机关履行“行政赔偿义务”, 实质化解“行政赔偿争议”。总体而言, 行政赔偿诉讼的诉讼目的更偏向保护权利和解决争议, 而较少体现监督行政, 法院在审理和判决时仍应对原告诉求进行直接回应。

2. 行政赔偿诉讼的审理对象并非行政行为合法性

行政诉讼具有民事诉讼所不具备的监督行政的目的与功能, 而实现该目的的制度安排便是以行政行为的合法性为审查对象, 对行政行为的合法性进行全面审查。《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)及其司法解释针对违法行政行为设置了驳回判决、撤销判决、确认违法判决、确认无效判决等多种判决形式, 法院根据合法性审查原则对被诉行政行为进行全面审查后, 可以在此范围内作出超越原告诉求的判决, 此时行政诉判关系就会产生不一致^[10]。

但是行政赔偿诉讼不同, 行政赔偿诉讼的审理对象并非行政行为的合法性, 而是行政赔偿争

议, 是原告的赔偿请求是否成立和能否得到法院支持(参见(2019)京行赔终40号行政赔偿判决书), 是国家和相对人之间的行政赔偿权利义务关系^{[4]271}。对应到诉判关系上, 行政赔偿诉讼中法院不会因为行政行为违法性的不同而作出诉判不一致的判决, 行政诉讼中因行政行为合法性审查而导致的诉判不一致的逻辑在行政赔偿诉讼中并不成立。

在单独赔偿之诉中法院无需审理行政行为的合法性, 其审理对象恒定为行政赔偿争议。《国家赔偿法》2010年修正时删除第9条第1款的“依法确认”以后, 学界和实务界对提起单独赔偿之诉是否应以行政行为被确认违法为前提曾产生争议。一种观点认为未经过确认违法程序也可以直接单独提起行政赔偿诉讼; 另一种观点则认为仍需在行政行为被确认违法以后才能单独提起行政赔偿诉讼^[11]。笔者在此问题上更赞同第二种观点。2010年《国家赔偿法》对第9条第1款的修改主要是为了建立“确赔合一”的处理机制, 在该机制下确认行政行为违法程序和行政先行赔偿处理程序由在两个程序中分别进行变为在同一个程序中进行^[12], 但这并不改变只有在确认违法以后才能提起单独赔偿之诉的法条本意。这一观点也在2022年新《行政赔偿司法解释》第13条中得到进一步明确, 并在司法实践中被广泛应用(参见(2023)最高法行赔申130号行政裁定书)。因此, 在现行规定下, 提起单独赔偿之诉之前行政行为已经被确认违法, 人民法院只对行政赔偿争议进行审理, 而无需对行政行为违法性问题进行重复审查。

在附带赔偿之诉中法院的审理对象也仅包括行政赔偿争议, 而不涉及行政行为合法性。我国学者在附带赔偿之诉的审理对象问题上也存在两种不同观点。一种观点认为, 附带赔偿之诉与其所依附的行政诉讼是两个独立的诉讼, 前者的审理对象是赔偿法律关系, 后者的审理对象是具体行政行为。正因为二者在审理对象上的差异, 1997年旧《行政赔偿司法解释》第28条才对一并提起行政赔偿诉讼采取了分别立案的对策^[13]。另一种观点认为, 附带赔偿之诉既要对行政行为的合法性进行审查, 又要对行政赔偿争议进行处理。原告实际上只发起了一个诉讼, 法院作出的确认

违法并责令赔偿的判决,是一种合并判决,或者说诉的客观合并^[14-15]。笔者在此问题上更赞同第一种观点。虽然新《行政赔偿司法解释》已经删掉了旧司法解释第28条的规定,但是现实中司法实践在该问题上并没有形成统一的做法,既有法院分别立案,也有法院合并立案。笔者认为,行政赔偿是一种国家行为侵权赔偿,与民事侵权赔偿具有相通性,行政赔偿诉讼是公权力致害的损害赔偿诉讼,与民事侵权赔偿诉讼具有契合性^[16-17],分别立案的做法显然更为可取,这也更符合一行为一诉、一案一诉的通行做法。因此在附带赔偿之诉中,行政诉讼对行政行为合法性进行审查,人民法院在附带赔偿之诉中也仅对行政赔偿争议进行审查。

3. 行政赔偿诉讼中司法可优先于行政作出判断

尽管司法权的性质要求法院判决要与原告诉求相衔接,任何超出诉讼请求的问题,法院都不应主动去裁判,否则便超出了司法权的范围,但这只是理想状态。当前,行政权强大、司法权较弱仍然是不争的事实^[18]。法院在作出判决时,需要对行政机关裁量权适当地尊让,在行政处理决定存在裁量空间时,应当由行政机关而不是法院首次作出判断,故法院必须判决责令行政机关先作出处理决定,而不能直接作出具有具体内容的判决,因此行政诉讼的诉判关系也不总是诉判一致的^[10]。

但是,在我国行政赔偿诉讼中情况并不一样。在单独赔偿之诉中,先行处理程序已经体现了对行政机关首次判断权的尊重,故在司法程序中,司法可优先于行政进行判断。在附带赔偿之诉中,虽然赔偿争议没有经过行政机关先行处理,但是相较于其他行政诉讼,行政赔偿诉讼中法院本身拥有更大的司法权,故在附带赔偿之诉中,法院也可优先于行政机关作出判断。

在单独赔偿之诉中,司法权的独立性应当得到彰显,法院应当直接作出具有具体赔偿内容的判决。关于提起单独赔偿之诉时是否必须经过行政赔偿义务机关先行处理,在我国存在一定争议。一种观点认为,由于2010年《国家赔偿法》修法时在第9条第1款取消了确认违法程序,故在行政行为已经被确认为违法的情况下,当事人可以

不经过先行处理,而直接向人民法院提起单独赔偿之诉,只有在行政行为尚未被确认违法时,仍必须经过先行处理,再向人民法院提起单独赔偿之诉^[19]。另一种观点则认为,2010年《国家赔偿法》第9条第1款的修改目的是将确认违法程序与赔偿程序两个程序合二为一,根据《国家赔偿法》第9条第2款的规定,提起单独赔偿之诉仍须遵循“行政先行处理”原则;因此,即使行政行为已经被确认违法,也仍需先向赔偿义务机关请求行政赔偿,若对赔偿机关处理结果不服,才能进一步提起单独赔偿之诉^[20-21]。相较而言,笔者更加赞同第二种观点,该观点也在新《行政赔偿司法解释》第13条第2款被明确规定^[22]。司法实务中,对行政行为已经被确认为违法但没有经过先行赔偿处理就径行起诉的案件,法院也往往会裁定驳回(参见(2023)鄂2802行初56号行政裁定书)。因此,在单独赔偿之诉中,司法权对行政权的尊重已经体现在先行处理程序中,法院在审理单独赔偿之诉时应当直接作出具有赔偿内容的实体判决。

在附带赔偿之诉中,行政赔偿争议确实没有经过行政机关先行处理,赔偿请求人是在请求确认行政行为违法的同时请求行政赔偿,但是我国行政赔偿诉讼本身就相对更少或者不存在尊重行政首次判断权的问题。如果说行政相对人的主观公权利对应行政主体的第一性义务,主要体现为行政主体的作为和不作为义务,那么行政相对人的救济权和行政诉权则对应行政主体的第二性义务,主要体现为违法行为发生后行政主体应承担的责任。第一性义务主要在行政过程中实现,体现了行政机关的经验、技术,内含了需要被尊重的自由裁量权,故司法通常需要尊重行政机关的首次判断权或裁量权;但是行政赔偿责任属于第二性义务,第二性义务本身主要在司法过程中实现,不存在尊重行政机关首次判断或裁量的问题^[23]。况且,随着给付行政、服务行政的发展,法院司法权呈扩大的趋势^[24],相较于其他行政诉讼,在行政赔偿诉讼中法院本身就享有更大的司法权。只有在事实问题尚待进一步调查或者行政机关对适用法律尚有裁量余地时,法院才需尊重首次判断权,在上述两种情况之外,法院无需尊重首次判断权,可径行作出实体判决。

二、行政赔偿诉讼诉判不一致的问题检视

通过梳理行政赔偿诉讼诉判关系的理论逻辑可以发现, 诉判一致是行政赔偿诉讼的应有之义, 但在司法实践中, 行政赔偿诉讼并不全然按照诉判一致的逻辑进行, 诉判不一致情形时有发生。考虑到行政赔偿案件长达数月的审理期限, 以及 2022 年 5 月 1 日《行政赔偿司法解释》施行以后司法实践又涌现出一大批鲜活案例, 为避免新旧司法解释适用混乱, 笔者选取 2022 年 5 月 1 日至 2024 年 5 月 1 日的行政赔偿诉讼案件为样本, 对行政赔偿诉讼中诉判不一致的表现、形成原因及危害后果进行分析与总结, 以期探究目前行政赔偿诉讼的诉判不一致司法实践现状是否合理。具体而言, 笔者在“北大法宝”司法案例数据库分别以“赔偿”为标题、以“行政”为案由, 和以“行政赔偿”为标题、以“国家赔偿”为案由, 进行检索, 共检索得到 312 份行政判决书。如果以法院判决内容为准, 诉判不一致的行政判决书共有 27 份; 如果将一审、二审出现过诉判不一致以及曾经提起行政赔偿诉讼出现过诉判不一致的判决书也包含在内, 涉及诉判不一致的行政判决书共有 55 份。

(一) 诉判不一致的典型表现

1. 单独赔偿之诉中诉判不一致的表现

(1) 原告请求赔偿, 法院判决履行

在赔偿请求人向行政赔偿义务机关申请行政赔偿, 但行政机关一直未予答复的情况下, 该赔偿请求人往往会向法院提起单独赔偿之诉, 请求法院判决被告赔偿原告的各项损失。但是对于该项诉求, 法院有时却没有作出实体性的赔偿判决, 而是责令被告在一定期限内履行行政赔偿职责, 作出赔偿决定。如白某诉大同市平城区人民政府行政赔偿一案中, 被告征收拆除案涉房屋的行为被复议机关确认违法后, 原告向被告申请行政赔偿, 但被告一直未予答复, 原告遂起诉至法院要求被告赔偿损失, 法院审理后认为应当支持原告方诉求, 但仅作出责令被告作出行政赔偿决定的履行判决(参见(2023)晋06行赔初34号行政赔偿判决书)。

(2) 原告请求撤销和赔偿, 法院判决撤销和

重作

赔偿请求人申请行政赔偿后, 行政赔偿义务机关对该申请作出不予赔偿决定, 赔偿请求人对此不服的, 或者行政赔偿义务机关作出了具有赔偿内容的赔偿决定, 但是赔偿请求人对赔偿决定的具体内容不服的, 都可以提起单独赔偿之诉, 请求法院撤销该决定, 并赔偿各项损失。但是法院最终可能会仅判决撤销该决定, 并责令被告在一定期限内对原告重新作出赔偿决定。如顾某诉白银市白银区人民政府行政赔偿一案中, 被告实施强制交付土地的行政行为被人民法院确认违法后, 原告向被告申请行政赔偿, 但被告作出《不予赔偿决定》, 原告遂诉至法院请求撤销该《不予赔偿决定》并赔偿损失, 法院审理后认为被告应当承担赔偿责任, 但仅作出了撤销《不予赔偿决定》和责令被告对原告重新进行赔偿的判决(参见(2023)甘行赔终22号行政赔偿判决书)。

2. 附带赔偿之诉中诉判不一致的表现

实务中, 赔偿请求人也可以在提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼, 此时, 原告往往提出确认行政行为违法并赔偿损失的诉讼请求。但是对于该项诉求, 法院有时也没有作出实体判决, 而是作出确认违法判决和责令被告在一定期限内作出行政赔偿决定的笼统答复判决。如付某超诉抚顺县人力资源和社会保障局确认行政行为违法及行政赔偿一案中, 原告请求法院判决被告拖延履行办理养老保险的行为违法并赔偿各项经济损失, 法院审理后认为被诉行政行为确实违法, 被告亦应当承担相应的赔偿责任, 但最终也仅判决确认行政行为违法和责令被告对原告作出赔偿决定(参见(2023)辽0404行初102号行政判决书)。

(二) 诉判不一致的成因分析

1. 案涉事实尚需调查核实

在行政赔偿诉讼诉判不一致的案例中, 法院尽管认为被告应承担赔偿责任, 也往往没有对行政赔偿纠纷进行实质审理, 没有对案件作出实体判决, 而是仅仅在形式上责令被告作出行政赔偿决定, 将行政赔偿纠纷“踢回”给行政机关, 其理由是法院认为根据现有证据, 无法查清某项案件事实, 导致法院无法作出直接判断, 需要由被告调查清楚后重新作出赔偿决定。如李某泽诉天津市河东区 × × 委员会行政赔偿一案中, 一二审法

院均认为被告应当对违法强拆行为承担赔偿责任,但案涉房屋的建筑面积、房屋结构等基本信息尚未确定,法院无法对房屋损失进行直接判决,故最终判决撤销《行政赔偿决定》,责令被告在调查核实的基础上重新作出赔偿决定(参见(2023)津02行赔终40号行政赔偿判决书)。其背后更深层次的原因在于法院认为司法权不能代替行政权,调查核实案涉事实的权利属于行政机关而非司法机关。在案涉事实不明时,法院不宜直接替代行政机关就案涉赔偿问题作出先行判断,而应该由被告继续调查核实,然后再在此基础上作出相应的赔偿决定。如王某等人诉随州市曾都区城市管理执法局房屋行政赔偿一案中,一二审法院指出原被告各自所列举的证据均有不足,本案不具备认定原告在案涉房屋中所享有合法权益的具体范畴等主要事实条件,且法院的司法权不能代替被告的行政职权,相关事实应当由被告而非法院调查核实,故最终判决被告查清案件事实后作出相应的赔偿决定(参见(2023)鄂13行终79号行政判决书)。

但是,我国行政赔偿诉讼本身的性质决定了其较少或者无需对行政裁量权进行尊让,在当事人已经提出明确的赔偿诉求,案件已经进入司法程序的情况下,人民法院应当对赔偿请求作出实体处理,而不应再判决由被告进行调查作出赔偿决定,使案件又回到行政途径。尤其在已经过行政先行处理程序的单独赔偿之诉中,法院以案涉事实尚需被告调查、司法权不能代替行政权为由作出诉判不一致的判决不具有合理性。即使承认在附带赔偿之诉中法院需在一定程度上尊重行政机关裁量权,法院也应尽量作出实体性判决,减少作出诉判不一致的判决。

2. 法院审理思路不明

若以原告诉讼请求为主要分类标准,可将行政诉讼分为行政撤销诉讼、行政确认诉讼、课以义务诉讼和一般给付诉讼四种诉讼类型^[25]。行政赔偿诉讼属于一般给付诉讼,但在司法实践中,法院对行政赔偿诉讼案件的审理思路不清,把行政赔偿诉讼当成课以义务诉讼、行政撤销诉讼来审理的情况时有发生。

当原告起诉要求被告赔偿各项损失时,法院即使认为被告应当承担赔偿责任,也可能根据《行

政诉讼法》第72条作出履行判决。该种诉判不一致的问题在于法院把行政赔偿诉讼当成了课以义务诉讼进行审理,混淆了行政主体的行政职责与行政赔偿机关的行政赔偿责任。行政法定职责与行政赔偿责任二者具有完全不同的性质。行政职责与行政职权相对应,是行政主体权责统一的体现,不履行行政职责是行政行为违法的表现之一,如果造成相对人合法权益受损的,可能导致承担行政赔偿责任的后果;但行政赔偿责任本身并不是行政机关的法定职责,也不与任何行政职权相对应。法定职责和赔偿责任相独立,履行判决和赔偿判决也是彼此独立的判决,故当原告起诉至法院要求被告赔偿损失时,其诉求并不是要求被告履行法定职责,法院不能作出履行判决,而应当针对原告诉求作出赔偿判决或者驳回判决。

当原告起诉要求撤销被告作出的不予赔偿决定或赔偿决定,并赔偿各项损失时,法院诉判不一致的做法体现为根据《行政诉讼法》第70条作出撤销和重作判决。此种诉判不一致的问题在于法院按照行政撤销诉讼思路审理行政赔偿诉讼,没有正确认识到行政赔偿诉讼自身的特点,没有正确对待原告的诉求。行政赔偿诉讼的诉讼标的是行政赔偿争议,行政机关作出的赔偿决定不是行政赔偿案件的诉讼标的,而仅仅是先行处理赔偿请求的程序性行为,仅可作为审理行政赔偿案件的参考^[26]。原告诉讼请求中虽然提出了撤销行政赔偿决定,但是其主要的诉求仍是赔偿损失,这也是其提起行政赔偿诉讼的初衷。法院在审理时不对行政赔偿争议进行实质处理,反而本末倒置,对行政赔偿决定作出形式上的撤销和重作判决,把行政赔偿决定错误地当成了一个独立的可诉的行政行为,其审理思路存在较大问题。

(三) 诉判不一致所导致的危害后果

1. 无法保障当事人利益

行政赔偿诉讼中,从原告提起行政赔偿诉讼到原告最终获得赔偿往往要历经多年时间。一方面,行政赔偿案件相对复杂,本身就on容易上诉、申诉、发回重审,其审理周期相对较长;另一方面,行政赔偿案件诉判不一致的判决极易引发程序空转,赔偿请求人往往会提起两轮甚至三轮行政赔偿诉讼。在此期间,原告的财产损失迟迟得不到救济,长期的诉累也会给原告带来财产、精力、时间的

巨大耗费。

此外, 由于司法权和行政权之间存在不可否认的权力界限, 具有实体内容的赔偿判决都很难执行到位, 形式上的履行判决和撤销重作判决对行政机关的约束力则更不理想。实践中, 尽管法院判决被告限期作出行政赔偿决定, 并在判决书主文中明确指出被告须承担赔偿责任, 但是判决生效以后, 被告仍可能一拖再拖, 要么一直不作出赔偿决定, 要么在超期之后才作出赔偿决定(参见(2022)渝01行赔初12号行政赔偿判决书)。即使被告作出行政赔偿决定, 也可能作出的是与法院判决内容相悖的不予赔偿决定(参见(2023)宁04行赔终6号行政赔偿判决书)。就算被告最终作出具有实质内容的赔偿决定, 赔偿决定内容也可能不具有合理性, 完全不能弥补当事人遭受的损失, 严重损害当事人利益(参见(2022)晋06行赔初14号行政赔偿判决书)。

2. 引发多轮诉讼, 造成程序空转

行政赔偿纠纷中, 赔偿请求人可能因为不想与行政机关直接打交道而选择向法院起诉, 也可能在与行政机关交涉无果后, 迫不得已将纠纷诉至法院, 当纠纷诉至法院后, 若法院无视原告赔偿请求, 将行政赔偿纠纷再次“踢回”给行政机关, 往往会引发多轮行政诉讼, 造成程序空转, 浪费司法资源。

在原告第一次提起行政赔偿诉讼, 法院作出诉判不一致的判决后, 原被告协商处理时, 可能能够达成一致, 化解纠纷, 也可能仍旧无法达成一致, 原告对被告后续作出的赔偿决定不服, 再次诉至法院, 造成第一次程序空转。在经过一次程序空转后, 有些法院会作出实质性的行政赔偿判决, 但是, 也有些法院会再次作出诉判不一致的判决。同样, 原被告在后续协商处理时可能达成一致, 也可能仍旧没有达成一致, 诉至法院, 引起第二次程序空转(参见(2022)鄂71行赔初54号行政赔偿判决书)。在某些极端个案中, 经过两次程序空转以后, 法院仍作出诉判不一致的判决, 判决生效后原被告双方无法达成一致, 原告又再次起诉, 引起第三次程序空转(参见(2022)辽1104行初36号行政判决书)。如此周而复始, 循环往复, 不仅无助于行政赔偿争议的实质解决, 而且也严重浪费司法资源, 造成司法效率低下。

三、行政赔偿诉讼诉判一致的实现途径

行政赔偿诉讼不同于传统行政诉讼, 其诉判关系更需体现诉判一致。目前我国司法实践中出现的诉判不一致案件不具有合理性, 存在明显问题, 需要纠正。要实现行政赔偿诉讼的诉判一致目标, 可从起诉、审理、判决三方面进行完善。

(一) 诉: 捋清行政赔偿案件起诉条件

法律的颁布不仅旨在构建社会运行机制, 其最终目标还包括确保法律规则的适用; 当对立法条文存在不同理解时, 通过形式主义与实质主义解释来厘清其表述含混之处是必要的^[27]。我国行政赔偿案件起诉条件较为混乱, 提起单独赔偿之诉是否必须确认违法、是否必须经过行政机关先行处理程序, 提起附带赔偿之诉是否应当分别立案等问题, 不仅在理论上存在争议, 在实践中也存在不同做法。如果在这些问题的处理上含糊不清, 可能会对行政赔偿诉讼的诉判关系产生不良影响。因此, 有必要结合行政赔偿诉讼自身特质和司法实践现状, 运用各种法律解释方法, 对法律法规进行一体化的解读, 梳理提起行政赔偿诉讼的条件和流程(见图1), 以消除理论界和实务界的疑虑。

1. 提起单独赔偿之诉

赔偿请求人提起单独赔偿之诉存在以下两种路径。第一种路径是“确赔分离”机制。在该路径下, 行政行为经有权机关确认违法后, 还需经行政赔偿义务机关先行赔偿处理, 赔偿请求人对先行处理结果不服的, 才能提起单独赔偿之诉。若赔偿请求人在行政行为被确认违法后未经先行赔偿处理程序就直接提起了单独赔偿之诉, 人民法院应当裁定驳回起诉。第二种路径是“确赔合一”机制。在该路径下, 行政行为尚未被确认违法, 此时赔偿请求人在向赔偿义务机关申请赔偿的同时, 在赔偿申请书中提出确认违法的要求。行政赔偿义务机关接到申请以后, 可能会确认行政行为违法并作出不予赔偿决定或赔偿决定, 也可能不予确认行政行为的违法性, 直接不予答复或者作出不予赔偿决定。只有在赔偿义务机关确认行政行为的违法性并作出不予赔偿决定或赔偿决定的情况下, 赔偿请求人对其不服的, 才能提起单独赔偿之诉。若赔偿义务机关未确认行政行为的

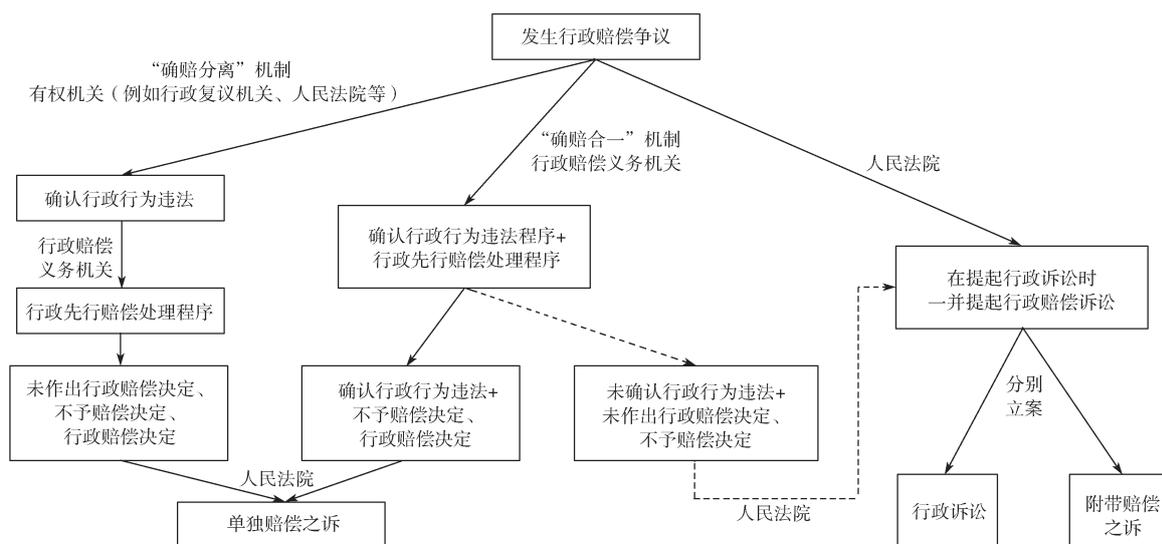


图1 行政赔偿案件起诉流程

违法性,未作出任何答复或作出不予赔偿决定的,由于不符合单独赔偿之诉的起诉条件,赔偿请求人在法院起诉时只能提起行政诉讼且一并提起行政赔偿诉讼,即使赔偿请求人提起单独赔偿之诉,人民法院也应依法视为原告在提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼。

2. 提起附带赔偿之诉

赔偿请求人提起附带赔偿之诉的情形一般是赔偿请求人没有与行政赔偿义务机关交涉就直接诉至法院。其在提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼,行政诉讼的诉讼请求为确认行政行为违法,附带赔偿之诉的诉讼请求为赔偿损失。人民法院对原告提起的附带赔偿之诉和其所依附的行政诉讼应当分别立案,视情况可以合并审理,也可以单独审理。行政诉讼中判决确认行政行为违法是附带赔偿之诉中判决被告承担行政赔偿责任的先决条件。

(二) 审: 坚持依诉请择判的行政赔偿诉讼审理原则

依诉请择判原则,或称诉讼请求拘束原则,是民事诉讼的一项基本原则,该原则要求法院的裁判和审理范围应以当事人的诉讼请求为准,对于当事人没有提出的诉讼请求,法院既不能裁判,也不宜审理^[28-29]。在行政诉讼中,依诉请择判作为一项基本原则被大部分学者所认可,但是也有部分学者指出,依诉请择判原则并不完全适合行政诉讼,不能将依诉请择判原则简单照搬到行政

诉讼中^[30]。笔者认为,在传统行政诉讼中适用依诉请择判原则或许存在顾虑,但在行政赔偿诉讼中适用依诉请择判原则并不存在障碍。行政赔偿诉讼虽然属于行政诉讼,但是其在诉讼目的、审理对象、证据规则、判决方式等方面都与民事侵权赔偿诉讼更具契合性,在审理思路也不例外。

依照依诉请择判原则,人民法院在审理行政赔偿诉讼案件时,应当以原告提出的赔偿请求为起点,对被告是否应承担行政赔偿责任、应当如何承担行政赔偿责任进行查明与审理,并在原告赔偿请求范围内作出相应判决。当出现某项案件事实不明或者双方争议较大的情况时,法院不应简单将其交给被告查明,使案件回到行政程序,而应当运用举证责任分配规则作出实体判决。具体而言,行政赔偿责任有侵权主体、侵权行为、损害以及因果关系四个构成要件。原告起诉时已证明其起诉具有明确的被告即侵权主体,而侵权行为的违法性在提起单独赔偿之诉前已被确定,在提起行政诉讼一并提出行政赔偿诉讼时则在行政诉讼中确定,故在行政赔偿诉讼中法院主要对损害和因果关系进行审理。根据行政赔偿诉讼相关法律法规,行政赔偿诉讼举证责任分配采取“谁主张,谁举证”原则,损害和因果关系应由原告举证证明,只有在因被告导致原告无法对损害举证以及原告主张限制人身自由期间受到身体伤害而被告否认这两种特殊情况下发生举证责任倒置,由被告进行举证。当人民法院经过一系列事实调

查、质证认证过后，案件事实仍然不清时，应按照上述举证责任分配规则，判决举证不能的一方承担败诉的不利结果。

（三）判：合理选择行政赔偿诉讼的判决方式

1. 单独赔偿之诉的判决方式

当原告仅提出赔偿损失这一项请求时，法院直接对该赔偿请求作出判决即可。具体而言，法院若不支持原告诉求，可作出驳回原告诉讼请求的判决；若支持或部分支持原告诉求，可作出赔偿判决，或赔偿判决和驳回判决。

当原告在赔偿请求之外，同时提出撤销赔偿决定的请求时，此时需区分原告提出的是撤销不予赔偿决定还是行政赔偿决定，对此，法院的判决方式会稍有不同。如果原告请求撤销不予赔偿决定，案情往往比较单一，法院若不支持原告诉求，不予赔偿决定自然无误，直接驳回原告全部诉求即可。法院若支持原告诉求，哪怕只是支持原告诉求当中很小一部分，不予赔偿决定即被全盘否定。此时，出于对原告诉求的回应，法院对原告的撤销请求应作出形式上的撤销判决，然后对原告

的赔偿请求作出实体上的赔偿判决。如果原告请求撤销行政赔偿决定，案情往往比较复杂，法院需结合原告的诉求及被告的行政赔偿决定内容和给付情况，灵活作出判决。具体而言，法院若不支持原告诉求，可直接判决驳回；法院若支持或部分支持原告诉求，根据实际情况，可以判决被告赔偿遗漏的损失金额，也可以判决变更行政赔偿决定的某一项、某几项内容，还可以在撤销行政赔偿决定后作出赔偿判决。

2. 附带赔偿之诉的判决方式

在提起行政诉讼且一并提起行政赔偿诉讼时，行政行为尚未确认为违法，原告的诉讼请求一般是确认行政行为违法和赔偿损失。此时，根据案件实际情况，法院经审查若认为不存在违法情形，则行政赔偿责任也不能成立，应判决驳回原告诉讼请求。法院若认为行政行为确实存在违法，但原告赔偿请求没有依据，应作出确认违法判决，并驳回赔偿请求。法院若认为行政行为违法且原告赔偿请求存在一定依据，那么应作出确认违法判决后，再作出赔偿判决（具体见表1）。

表1 诉判一致视角下行政赔偿诉讼案件法院判决方式

行政赔偿诉讼类型		原告诉讼请求	法院判决
单独赔偿之诉	未作出赔偿决定	赔偿请求	驳回判决
			赔偿判决或赔偿判决 + 驳回判决
	作出不予赔偿决定	赔偿请求	驳回判决
			赔偿判决或赔偿判决 + 驳回判决
		撤销不予赔偿决定 + 赔偿请求	驳回判决 撤销判决 + 赔偿判决或撤销判决 + 赔偿判决 + 驳回判决
	作出赔偿决定	赔偿请求	驳回判决
赔偿判决或赔偿判决 + 驳回判决			
撤销赔偿决定 + 赔偿请求		驳回判决 赔偿判决或赔偿判决 + 驳回判决 变更判决或变更判决 + 驳回判决 撤销判决 + 赔偿判决或撤销判决 + 赔偿判决 + 驳回判决	
提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼	行政诉讼	确认违法 + 赔偿请求	驳回判决 确认违法判决 + 驳回判决
	附带赔偿之诉		确认违法判决 + 赔偿判决或确认违法判决 + 赔偿判决 + 驳回判决

法院作出的上述判决与原告的诉讼请求相对应，都是诉判一致的判决。笔者认为，对绝大部分行政赔偿诉讼案件的审理都应当遵循上述诉判一致的思路，只有在案件完全没有经过行政机关处理而径行提起的附带赔偿之诉中，存在一定诉判不一致的可能。在此类案件中，若案件事实确实不清需要被告进一步调查或被告对适用法律确

有裁量余地，人民法院可依据《行政诉讼法》第76条的规定，笼统地判决责令被告在一定期限内对原告作出行政赔偿决定。但是此种诉判不一致的判决方式应当慎用，而且作出该判决时，法院应在判决书主文中对被告之后如何作出行政赔偿决定作出指引，包括指明行政赔偿的原则、行政赔偿需依据的法律法规与其他规范性文件、行政

赔偿的标准等等。

行政诉讼的诉判关系在我国行政法学界一直备受关注,通过梳理各学者的观点可以发现,之前的研究重点在于论证行政诉判不一致的合理性,而近年来的研究重点则是强调行政诉判一致的回归^[31-32]。行政赔偿诉讼是行政诉讼中非常特殊的一个类型,其诉讼目的与任务主要是救济权利和解决纠纷,其审查对象是行政赔偿争议,其审理过程中司法可以优于行政作出判断,相较于以行政撤销诉讼为中心的传统行政诉讼,其在诉判关系上更应该恪守诉判一致原则。在未来我国行政诉讼诉判关系回归诉判一致的过程之中,行政赔偿诉讼应当率先实现这一目标。

参考文献:

- [1] 何海波.走出行政诉讼的“卡夫丁峡谷”:行政争议实质性解决纵论[J].中国法律评论,2024(3):53-69.
- [2] 黄先雄.行政诉讼“程序空转”现象的多维审视[J].法治研究,2023(1):50-63.
- [3] 邓刚宏.行政诉判关系研究[M].北京:法律出版社,2013:61-62.
- [4] 张旭勇.行政判决原论[M].北京:法律出版社,2017.
- [5] 王贵松.中国行政法学说史[M].北京:中国人民大学出版社,2023:443.
- [6] 陈清秀.行政诉讼法[M].北京:法律出版社,2016:458.
- [7] 邵明.现代民事之诉与争讼程序法理“诉·审·判”关系原理[M].北京:中国人民大学出版社,2018:207-209.
- [8] 邓刚宏,马立群.对行政诉讼之特质的梳理与反思:以与民事诉讼比较为视角[J].政治与法律,2011(6):92-103.
- [9] 邓刚宏.我国行政诉讼诉判关系的新认识[J].中国法学,2012(5):61-72.
- [10] 张松波.论行政诉讼原告诉讼请求对法院的拘束力[J].行政法学研究,2019(1):40-49.
- [11] 江必新.《中华人民共和国国家赔偿法》条文理解与适用[M].北京:人民法院出版社,2010:122-125.
- [12] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室.中华人民共和国国家赔偿法解读[M].北京:中国法制出版社,2010:51-53.
- [13] 章浩.行政赔偿诉讼标的再认识:对最高人民法院《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第28条的再论证[J].行政法学研究,2004(4):105-110.
- [14] 胡建森.行政诉讼法学[M].北京:法律出版社,2019:573-574.
- [15] 李广宇.新行政诉讼法逐条注释:下[M].北京:法律出版社,2015:658.
- [16] 赵宝华.论行政赔偿诉讼的本质属性[J].吉首大学学报(社会科学版),2012,33(6):157-163.
- [17] 陈国栋.行政赔偿诉讼是行政诉讼吗:从比较的角度看我国行政赔偿诉讼制度重构[J].政治与法律,2009(10):111-120.
- [18] 田勇军.中国行政诉讼之诉判关系及其发展趋势探讨:诉判关系不一致的一个分析框架[J].甘肃行政学院学报,2010(2):117-125,128.
- [19] 熊俊勇,周觅.行政赔偿诉讼中的司法最终原则[J].法律适用,2020(10):21-27.
- [20] 沈岿.国家赔偿法:原理与案例[M].3版.北京:北京大学出版社,2022:292-294.
- [21] 胡建森.行政法学:下[M].5版.北京:法律出版社,2023:1028-1029.
- [22] 杜仪方.论我国行政赔偿中的确认违法程序[J].南开学报(哲学社会科学版),2023(2):181-192.
- [23] 蒋成旭.何以“惩戒”行政违法:行政赔偿的功能、定位及其哲学基础[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2021,51(5):227-240.
- [24] 付荣,江必新.论私权保护与行政诉讼体系的重构[J].行政法学研究,2018(3):3-13.
- [25] 熊勇先.行政给付诉讼研究[M].北京:法律出版社,2016:83.
- [26] 陈国栋.行政赔偿诉讼审判对象研究:基于行政法律关系的分析[J].行政法学研究,2012(3):25-31,53.
- [27] 丘川颖.《立法法》第72、82条“等”事项之规范释义[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2022,27(5):59-68.
- [28] 王杏飞.对我国民事诉判关系的再思考[J].中国法学,2019(2):279-302.
- [29] 许可.论当事人主义诉讼模式在我国法上的新进展[J].当代法学,2016,30(3):6-15.
- [30] 邓刚宏.行政诉讼依诉请择判原则之局限性:依行政行为效力择判原则的可行性分析[J].法学,2008(9):114-123.
- [31] 程琥.我国行政诉讼诉判关系的反思与重构[J].法律适用,2023(6):94-105.
- [32] 王贵松.行政诉讼的诉审判一致性[J].中国法学,2024(2):46-63.

责任编辑:徐海燕