

论第三人行为介入下行政机关赔偿责任认定——以李某诉某县政府及林业局林业行政赔偿案为例

吴佳

大连海事大学，辽宁大连，116026；

摘要：在第三人行为介入的案件中，行政机关赔偿责任的认定一直是理论与实务的难题。此类案件涉及多重法律关系与责任竞合，导致责任认定复杂。《行政赔偿规定》第23条及最高法发布的相关案例为此类问题的解决提供了指引。本文通过对李某诉某县政府及林业局林业行政赔偿案的分析，探讨如何认定审慎审查、确定责任承担模式及划分赔偿责任比例，提出完善建议：以形式审查为主、实质审查为辅为审慎审查标准，以按份责任为原则、不真正连带与补充责任为例外为责任承担模式，以综合比较原因力大小和过错程度为准划分赔偿责任比例。这有助于实现依法行政原则的精准落地。

关键词：行政机关；赔偿责任；侵权行为；违法作为；合法权益

DOI：10.69979/3029-2700.25.04.073

1 案情简介与争议焦点

1.1 基本案情

2001年，李某与某村小组村民干某签订《土地承包合同》，承包82亩山地种植杉树并公证。2010年，李某离婚后，前夫袁某将杉树出卖给范某和黄某。范某以干某等人名义向县林业局申请砍伐许可证，县林业局审核后发放许可证，范某随后砍伐了杉树。2011年，李某与范某在县林业局调解下签订协议但未履行。李某申请国家赔偿，要求撤销许可证并赔偿损失120万元，县政府撤销许可证但不支持赔偿请求，李某提起行政赔偿诉讼，案件经三次审判程序终结。

1.2 争议焦点

1. 本案是否符合行政赔偿的法定条件

一审、二审法院认为县林业局尽到审慎审查义务，颁证行为虽被撤销但非程序违法，李某诉求缺乏违法前提。终审法院则认为县林业局未尽合理审慎审查义务，颁证行为违法，与范某侵权行为结合导致损失，符合行政赔偿条件。

2. 赔偿数额如何确定

因一审、二审未认定赔偿责任，未涉及此问题。终审法院认定县林业局符合赔偿条件后，计算李某实际损失，划分责任比例，确定县林业局赔偿数额，李某可另案追究范某民事责任。

1.3 学理争辩

1. 如何认定行政机关的审慎审查义务

此类案件主要涉及依申请行政行为，审查机制是核心。行政机关尽到审慎审查义务则无需赔偿，未尽到则构成赔偿要件之一。但“审慎审查”标准模糊，形式审查与实质审查之争是关键。形式审查指审查手续、材料合法性与完备性，实质审查则需审查实体法律关系效力。形式审查简便、效率高，但无法保障真实性；实质审查能确保真实性，但成本过高、效率低。行政登记偏向服务性质，行政机关法定职权有限，工作人员职务能力也受限，难以承担实质审查职责。

2. 回归该案中“审慎审查”标准分析

一审、二审法院采取形式审查标准，认为县林业局审核材料合格，无需赔偿。终审法院则认为县林业局存在过错，未尽合理审慎审查职责，颁证行为违法。

2 行政主体责任之确定

此类案件中责任承担模式有不真正连带责任、按份责任和补充责任，各有优劣。不真正连带责任，有利于保障受害人权益，但忽视国家财政承受能力，且追偿复杂。按份责任，在司法实践中较通行，法官综合考虑确定责任比例。考虑国家财政承受能力，但对受害人保障不足，且追偿问题待解决。补充责任，符合依法治国原理，但行政赔偿与民事赔偿诉讼差异大，增加诉累，且可能出现“有责无惩”局面。对于之后行政机关的责任比例

大小的确定,首先需要指出,我国对积极损害与消极损害的选择,属于原则上仅赔偿积极损害,只有在法律有特别规定的情形下才赔偿消极损害的模式,①即我国原则上赔偿直接损失,例外赔偿间接损失。法院常按比例分配责任,但划分责任比例时制度规定与理论研究模糊。目前主要有以下两种理论:(1)原因力理论,通过分析原因力大小划分责任比例,主要与次要原因对损害结果贡献不同,承担责任也不同。但高度关联侵权行为按比例赔偿可能救济不足。(2)过错程度理论,难以量化,考虑作为可能性、结果可预见性等因素。行政机关有作为职权和能力而不作为、能预测风险却不避免等,过错程度大。回归该案中责任比例认定,终审法院综合考虑县林业局违法颁证行为的被动性、案发后积极行为及未尽审慎审查义务等因素,认定其承担40%责任。

3 行政机关赔偿责任认定的完善建议

3.1 以形式审查为主、实质审查为辅为“审慎审查”标准

“审慎”有周密而谨慎的含义,“审查”是指检查、核对是否准确、妥当等。②基于上述分析,似乎难以确定对行政登记应采取何种审查标准为宜。据此,结合本案裁判理由。“审慎审查”标准应当符合以下要求:第一,依据行政登记自有的审查标准;第二,法定审查标准优先:如果法律对行政机关的审查标准有明确规定的,应以该规定作为行政机关应当采取的审慎审查标准;第三,动态性审查标准:当法律没有明确规定或规定模糊不清时,行政机关应根据具体情况采取形式审查为主、实质审查为辅的动态性标准。具体来说,要求(1)审查材料齐备性与真实性:以法定申请材料、证明文件齐备为原则,审查材料的真实性和合法性,但应以审查业务人员的职务能力为限,排除明显与重大的违法情形。

(2)审查内容与法定职权相符:在需要判断申请原因的法律关系时,应以行政机关的法定职权为限。例如对于国家机关公文、裁判文书、公证文书等法定证明文件,重点审查形式合法、签章真伪、是否生效等,而不涉及实体内容审查。(3)保障行政效率与兼顾利害关系人利益:审查标准应以保障行政效率优先,同时兼顾保护利害关系人的利益。依申请行政行为具有服务性与授益性,但也可能侵犯他人合法权益。因此,应根据行政行为的法律性质,更多地偏向服务性质,保障行政效率,

同时适当保护利害关系人的利益。

综上所述,行政登记是一种依申请的单方行政行为,具有公共性、法律性和系统性。其主要作用是提供信息、保护权利、促进规范和社会管理。行政登记的性质既具有公法行为的特征,也具有私法行为的功能。在审查过程中,应根据登记行为的具体类型和实际功能,合理设定审查义务。其审查标准应综合考虑法律规定、行政机关的法定职权、工作人员的职务能力以及社会、经济因素等,以实现公平、效率和保护利害关系人利益的平衡。

3.2 以按份责任为原则,不真正连带、补充责任为例外为责任承担模式

行政机关在涉及第三人侵权的行政赔偿案件中,应以按份责任为原则,不真正连带责任和补充责任为例外,形成动态性模式。

1. 按份责任为原则

行政赔偿与民事赔偿相互关联,二者在理论和制度上相互渗透。在第三人介入的行政赔偿案件中,行政机关违法作为与第三人民事侵权行为共同作用导致损害,属于无意思联络的多数人侵权。根据民事侵权法中的按份责任模式,各侵权人应按责任大小承担责任,行政赔偿案件可参照此模式。若由行政机关承担全部责任,可能增加国家财政负担;若由民事侵权人承担全部责任,则违背侵权法的自己责任与过错责任原则[江必新,2013]。按份责任模式可在二者之间实现公平的责任分配。

《行政赔偿规定》第23条、《行政诉讼法司法解释》第98条、《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第13条第1款以及《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》第12条等均规定,应根据违法行为的作用大小和过错程度确定行政机关的责任。最高法发布的参考案例也采按份责任模式,体现了司法实践的倾向。

2. 不真正连带责任与补充责任为例外

不真正连带责任适用于事前恶意串通的情形,而行政赔偿案件中行政机关与第三人通常无意思联络。直接认定连带责任虽有利于保障受害人权益,但可能导致责任划分不合理,增加行政机关责任负担。补充责任适用于行政机关不作为导致损失扩大的情形,但行政赔偿案件中行政机关的违法作为与第三人的侵权行为共同作用,适用补充责任可能导致行政机关责任过低,无法充分保障受害人权益。鉴于不真正连带责任和补充责任存在明显弊端,按份责任模式更适合此类案件。只有在极

特殊情况下,才可考虑适用不真正连带责任或补充责任,以应对复杂的现实情况,保障司法裁判的灵活性和公正性。

3.3 以综合比较原因力大小与过错程度为划分责任比例依据

划分责任比例时,要确保受害人赔偿请求权保障、促进政府履行职责、处罚失责行为和控制国家财政承受能力。即在认定行政机关赔偿责任比例时,需遵循以下基本原则:一是保障受害人的赔偿请求权,实现充分、公正和及时的救济;二是促进政府机关及其工作人员积极履行法定职责;三是必要时对政府工作人员的失责行为进行处罚;四是确保政府的赔偿责任不超过国家财政能力承受。^③法院应结合案件实际情况,比较行为原因力大小和过错程度。原因力大小基于个案事实判断,过错程度涉及行政机关判断虚假材料和结果发生后降低损失的措施。法官综合判断后合理分担责任比例。

1. 比较行为原因力大小

行政行为违法需与损害结果有因果关系。需分析民事侵权行为与行政违法对损害结果的作用力,判断主次

责任。在某些案件中,原因力难以准确划分,需结合其他因素综合考虑。

2. 比较过错程度

过错是公务活动标准的违反。判断行政机关过错程度需考虑两个环节:一是审查虚假材料时的过错,包括材料对审查决定的作用及工作人员是否依法履行职责;二是结果发生后是否采取措施降低损失。法官需综合判断过错程度后合理分担责任比例,也可参考最高人民法院指导案例中的计算方式。

参考文献

- [1]江必新、梁凤云、梁清:《国家赔偿法理论与实务》,中国科学出版社2010年版,第812页。
 - [2]最高人民法院行政审判庭:《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定理解与适用》,人民法院出版社2022年版,第392页。
 - [3]沈岩:《国家赔偿法:原理与案例》,北京大学出版社2011年版,第28-29页。
- 作者简介:吴佳(2000—),女,汉族,宁夏回族自治区,大连海事大学硕士研究生,宪法与行政法方向。