

张坤世 著

行政诉讼机理探究与制度建构

The mechanism of administrative proceedings and Institutional Construction



中国政法大学出版社

D725.304
2013/

阅 览

张坤世 著

行政诉讼机理探究与制度建构

The mechanism of administrative proceedings and Institutional Construction



中国政法大学出版社

2012 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼机理探究与制度建构 / 张坤世著. 北京: 中国政法大学出版社,

2012. 8

ISBN 978-7-5620-4458-1

I. ①行… II. ①张… III. ①行政诉讼-中国-文集 IV. D925. 304-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第208319

- 书 名 行政诉讼机理探究与制度建构
XING ZHENG SU SONG JI LI TAN JIU YU ZHI DU JIAN GOU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088
邮箱 academic.press@hotmail.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908437(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 720mm×960mm 16开本 21.25印张 330千字
- 版 本 2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4458-1/D·4418
- 定 价 59.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

湖南省高级人民法院行政庭张坤世博士约请我为其即将出版的《行政诉讼机理探究与制度建构》一书作序。看到我们的法官在搞好审判工作之余，在学术方面还有如此丰硕的成果，可励可嘉，遂欣然应允。

任何制度都有其独有的机理，诉讼制度也不例外。探索行政诉讼制度的机理，明晰行政诉讼制度发生作用的原由，把握具体制度的建构原理，不仅可以深化对行政诉讼的理解，而且有利于促进行政诉讼的发展。本书作者紧紧围绕行政诉讼制度的发展和完善，对我国行政诉讼机理及具体制度建构以专题的形式进行了大胆而有益的探索。个人认为，该书具有如下特点：

其一，将中国行政诉讼制度放到现代行政诉讼制度的整体发展趋势、和谐社会建构与行政诉讼法修改这一宏观背景下进行考察，使有关行政诉讼制度机理的探究得以在更为广阔的理论视野中展开，如宪法与行政诉讼、现代行政诉讼制度发展的特点、现代行政诉讼基本原则等，使本书的有关研究具有时代性；

其二，从理念更新、程序完善到机制变革，对行政诉讼中的诸多具体问题进行了富有个性特色的有益探索，其中许多内容都是以往研究尚未涉及或未深入的问题，不乏真知灼见，如行政审判的正当性、法院庭外取证主体的选择、行政上诉制度的完善、非诉行政执行制度的改造、行政诉讼法修改的理念等，使本书的研究具有新颖性；

其三，从审判实务中反映出来的问题入手，比较注重提出问题的社会背景，解决问题的实际条件以及应对方案的可行性，力求防止不顾及问题的多因素介入和多方面效应而将问题简单化，如审查起诉制度的设计、简易裁判程序的构建、协调和解制度的定位、行政法原则在行政诉讼中的适用等，使本书的研究具有针对性；

其四，紧紧围绕我国行政诉讼法的完善和发展，从制度机理与具体规则

两个方面展开，充分运用语境论和比较的研究方法，使本书既保持了较深厚的理论基础，又同时兼顾了有关改革建言的合理性，使本书的研究具有现实性。

当然，作为实务中人，受主客观条件限制，作者在资料的驾驭、理论的提取以及制度建构方案的设计等方面还在存在考虑不周或者论述欠佳的问题。但瑕不掩瑜，作为一部行政诉讼的专题著作，本书中提出的一些制度建构方略可以为目前正在进行的行政诉讼法修改提供一些有价值的参考，而坚持理论联系实际，注重从多个角度分析问题、各种研究方法相互补充的论证思路，对推进和深化行政诉讼理论研究也有方法论上的借鉴意义。

本书作者张坤世，我在湖南省高级法院担任院长期间，因工作关系，与他多有接触，感觉他是一个质朴谦逊、勤奋认真、积极上进的人，有较高的理论素养和实务能力。工作中有较强的“问题意识”，善于从理论层面探究行政审判实践中反映出来的问题，近些年来，他在承办大量行政诉讼案件、承担大量业务指导工作的同时，参与多个省部级科研课题研究，在核心刊物上发表不少高质量的论文，在行政诉讼理论与实务界产生了一定影响。不断地学习“充电”，不断地研究积累，使他逐渐成长为一位专家型、学者型法官。这部专题著作中的绝大多数篇章均曾以论文的形式公开发表，今看到它结集出版，我由衷地感到高兴，并乐意推荐给大家。同时，我国仍处在转型中，在建设社会主义法治国家的进程中，在深化司法体制改革的进程中，在完善行政诉讼制度的进程中，更多的理论和实务问题将不断涌现，在此也热切地希望他能再接再厉，出更多更好的成果。

是为序。

江必新*

2012年8月

* 最高人民法院党组成员、副院长、审判委员会委员。当代中国法学名家、行政审判权威。

目 录

序 (江必新)	(1)
第一章 行政诉讼的作用机理与法治效应	(1)
一、行政诉讼制度的作用机理	(1)
二、行政诉讼制度的法治效应	(9)
三、充分发挥行政诉讼的作用	(15)
第二章 宪法与行政诉讼	(21)
一、宪法：行政诉讼之制度基石	(22)
二、行政诉讼：发展宪法，促进宪政	(24)
三、宪法与行政诉讼：互补共济与良性互动	(27)
第三章 现代行政诉讼制度发展的特点	(33)
一、诉讼类型：客观之诉与主观之诉并重	(33)
二、审查原则：形式合法性审查与实质合理性审查 相融合	(36)
三、受案范围：具体列举主义与概括主义相结合	(39)
四、审查标准：从单一到多元	(41)
五、救济途径：事前救济与事后救济兼顾	(42)
六、结案方式：裁判与调解相结合	(45)
七、法院作用：从消极走向积极	(48)
第四章 行政诉讼基本原则研究	(51)
一、诉讼原则及基本特点	(51)

二、行政诉讼基本原则之论争	(53)
三、现代行政诉讼的基本原则	(57)
四、我国现状之省思	(67)
第五章 论行政审判的正当性	(71)
一、行政审判正当性的基本要求	(71)
二、域外提高行政审判正当性的主要做法	(73)
三、我国行政审判的正当性问题及成因	(78)
四、提高我国行政审判正当性的若干设想	(82)
第六章 行政起诉审查制度之检讨与重构	(87)
一、规范描述：我国现行行政起诉审查制度的立法 与司法	(88)
二、实证分析：现行行政起诉审查制度 运行的社会效果	(95)
三、原因探究：现行行政起诉审查机制的制度缺陷	(100)
四、完善思路：我国行政起诉审查制度之重构	(111)
五、结语：回应可能的质疑	(124)
第七章 法院庭外取证的主体问题及正当选择	(128)
一、问题的提出及其意义	(128)
二、“调认不分”的利弊分析	(129)
三、“调认分离”的理论依据和现实基础	(132)
四、“调认分离”模式的选择及适用	(134)
五、相应配套措施的设置	(138)
第八章 行政诉讼程序繁简分流之法理与构造	(140)
一、诉讼程序繁简分流的基本法理	(140)
二、行政案件一律适用普通程序的利弊分析	(144)
三、构建行政诉讼简易裁判程序的可行性	(146)
四、适用简易程序裁决案件的特点和主要范围	(148)
五、构建行政诉讼简易裁判程序的初步设想	(150)

第九章 行政诉讼中的协调：中国语境、问题与方案	(153)
一、法院对行政案件积极协调的动因	(153)
二、当前法院协调处理行政案件的主要做法	(155)
三、协调成功之行政案件的基本特点	(157)
四、现行法律框架下行政案件协调工作存在的主要问题	(159)
五、评析与思考	(160)
第十章 行政公益诉讼制度的理论建构	(170)
一、行政公益诉讼的基本特点及认知维度	(170)
二、加强公共利益司法保障之必要性	(173)
三、我国建立行政公益诉讼制度之可行性	(176)
四、我国建立行政公益诉讼制度理论构想	(179)
第十一章 行政民事交织案件的处理机制	(182)
一、行政民事交织案件的主要特点与基本类型	(182)
二、当前认识和处理行政民事交织案件中存在的主要问题	(184)
三、域外行政民事交织案件的处理方式及启示	(188)
四、行政民事交织案件处理的基本原则及模式选择	(191)
五、我国行政民事交织案件处理程序的具体构想	(196)
第十二章 非诉行政执行制度的诉讼化改造	(205)
一、现行非诉行政执行制度的主要问题	(205)
二、非诉行政执行制度诉讼化改造的基本含义	(207)
三、确立行政行为执行之诉的理论基础	(208)
四、行政行为执行之诉的适用范围	(210)
五、非诉行政执行制度诉讼化改造的基本思路	(212)
第十三章 行政上诉制度之反思与完善	(220)
一、问题缘起：个案中凸显出来的悖论	(221)
二、法理分析：对该案的上诉能否受理	(222)

三、原因追溯：上诉条件、裁判补正制度的不足 及终审不终	(224)
四、解决思路：严格上诉条件、完善裁判补正制度 并实行有限三审	(227)
第十四章 行政法原则在行政诉讼中的适用	(230)
一、引言：行政法原则的司法适用问题	(230)
二、比例原则的司法适用	(233)
三、信赖利益的司法保护	(239)
四、行政程序的司法审查	(246)
五、反思：中国行政法官的使命	(253)
第十五章 特定类型纠纷之司法审查规则	(256)
一、高校学生管理纠纷司法介入的强度	(256)
二、婚姻登记瑕疵纠纷之处理	(266)
三、行政合同纠纷的审查	(281)
第十六章 行政纠纷之诉讼与非诉讼解决机制的衔接	(297)
一、衔接的基本原则	(298)
二、协调和解机制的衔接	(299)
三、诉讼与复议的衔接	(302)
四、信访与诉讼的衔接	(306)
五、司法与行政良性互动	(310)
第十七章 行政诉讼法修改的理念信守与路径选择	(313)
一、法的安定性理念与行政诉讼法的修改	(314)
二、人权保障理念与行政诉讼法的修改	(316)
三、审判独立理念与行政诉讼法的修改	(318)
四、充分发挥诉讼功能的理念与行政诉讼法的修改	(319)
五、程序优化理念与行政诉讼法的修改	(320)
六、权力监督理念与行政诉讼法的修改	(321)
后 记	(326)

第一章 行政诉讼的作用机理 与法治效应

行政诉讼作为解决行政纠纷的一种制度设计,对公民而言,是国家通过立法赋予的一项基本救济权利,而对行政机关而言,则是一种监督制约机制。因此,它主要涉及公民权利、行政权力以及司法权力之间的关系。任何一项制度,其设计的理论基础、逻辑前提和社会文化基础,必然会深刻影响该制度的实践运作。探索法律制度运行的机理和规律,不仅有利于深化对法律制度的理解,而且有利于促进法治的完善和发展,指导法治实践。那么,处在权力/利结构中的行政诉讼,为什么能够在现实生活中发挥其解决行政争议、保障合法权益、促进依法行政的职能作用?对这一问题的探究,实质上就是解答行政诉讼制度的作用机理和法治效应。在本章里,笔者试结合行政审判工作实际,对该问题进行探讨,以期深化对行政诉讼制度机理的认知。

一、行政诉讼制度的作用机理

所谓“机理”,其本意是指有机体或机械的构造、功能及其工作原理。将其引入社会学中,则泛指为实现某一特定功能,一定的系统结构中各要素的内在工作方式以及诸要素在一定环境条件下相互联系、相互作用的运行规则和原理。^{〔1〕}简单的说,就是制度或事物产生某种作用的基本机制和主要原理。其与价值内涵、理论基础、功能目标、存在理由、制度效应等密切相关。因此,行政诉讼制度的作用机理,可以从不同侧面进行分析,有的从制度基础

〔1〕 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典(修订本)》,商务印书馆1996年版,第582页。

角度,认为人权、法治、权力分立与制衡是行政诉讼制度的理论基础。^[1]有的学者从价值角度,认为社会主义国家或人民民主专政国家决定了中国行政诉讼的本质,中国行政诉讼的本质决定了行政诉讼价值的诸多特征,中国行政诉讼的价值体现为社会主义国家的效益、秩序、公正和自由。^[2]有学者认为行政诉讼是民主政治的产物,以法治为理念前提、以分权为机制保障、以人权为发展动力和价值追求是行政诉讼的宪政机理。^[3]有的从诉讼目的看,认为行政诉讼存在的唯一理由(或目的)就是保障相对方的合法权益。^[4]有的从制度作用看,认为行政诉讼最重要的作用是解纷、监督和救济。要有效发挥行政诉讼的此种作用,并处理好行政诉讼与改革、发展、稳定的关系,必须树立法治平衡理念,运用法治平衡原则指导行政诉讼中的解纷、监督和救济。^[5]行政诉讼制度的作用机理,是指行政诉讼制度能够发生作用的基本原理或者说主要理由,综观现代行政诉讼制度的发展,笔者认为,维护人的主体地位、监督制约行政权力、保障实现行政诉讼公正以及提高行政诉讼的效率,是行政诉讼制度的作用机理所在。

(一) 维护人的主体地位

人的主体性就是人之为人所具有的区别于他物的本质属性。此种属性可以概括为人是自由、自主、负责的理性主体,有着意志自由和价值判断能力,具备人格尊严,是自在自为的“人格体”。正如有学者指出:“人格是人之为主体的自我确证及意识自觉与人之为人的根本性质的历史价值规定的现实获得,其核心要义在于理性的独立个体存在和人格意识。”^[6]

人的主体性包括两项最基本的内容,即对自我价值的肯定和对他人的尊重。对个人价值的肯定人的主体性的最重要部分,这种肯定体现在四个方面:

第一,肯定和承认人的独立人格和尊严。人作为一种自在之物,不依附

[1] 杨解君:“行政诉讼的基础与检讨”,载《政法论坛》1997年第4期。

[2] 刘善春:《行政诉讼价值论》,法律出版社1998年版,第28~29页。

[3] 胡肖华、黄先雄:“论行政诉讼的宪政机理”,载胡肖华主编:《权力与权利的博弈——行政诉讼法修改纵横谈》,中国法制出版社2005年版,第21~30页。

[4] 谭宗泽:“行政诉讼目的新论”,载《现代法学》2010年第4期。

[5] 姜明安:“行政诉讼功能和作用的再审视”,载《求是学刊》2011年第1期。

[6] 杜宴林:《法律的人文主义解释》,人民法院出版社2005年版,第55页。

于任何他人存在。人之作为人具有终极价值，其本身就是目的，不是手段或工具。

第二，承认和肯定人的基本自由和权利。自由是人的主体性的内在规定，人的主体性以意志自由为内容，而从意志自由可以推导出人的其他基本自由，如人身自由、表达自由、信仰自由等，而权利是人的自由的客观化和具体化，正是基于对人的“主体性”认识，“权利”才得以形成。人们常在不同层面上使用权利一词，与人的主体性联系最密切的是人权。人权就是人之作为人享有或应该享有的权利。《世界人权宣言》第2条规定，人权是一种无论被承认与否都在一切时间和场合属于一切人的权利，人们仅凭自己作为人类的一员的身份就可以享受这些权利，而不论相互之间有何实际的差异。

第三，国家制度的设定要以人为中心，要符合人的主体性要求，保障个人的自由和权利。也就是说，制度的设定要符合道德的要求。这里的道德，就是作为自为地存在的自由，它是一种自己决定自己、自己规定自己的自我相关的意志，是终极阶段的“善”。〔1〕

第四，个人具有反抗侵害和压迫的权利。为保障人的主体地位和独立人格不受侵害，国家应确立个人的抵抗权。反抗侵害和压迫应成为人的意识和义务。

另外，尊重他人、尊重其他主体的地位，是人的主体性不可或缺的组成部分。对他人的尊重具体包括对他人独立价值的肯定、对他人独立人格的承认、对他人自由和权利的尊重，以及侵害他人必须承担相应的责任。

现代民主社会，人的主体性要求任何人都自然地享有作为人的基本权利，即人权，如生存权、财产权、自由权以及发展权等。人权是作为国家主体的人应该享有的权利，它在本质上为道德权利，是一种最低限度的道德要求和标准。衡量一个国家法治水平的重要指标之一就是看法律将多少道德权利转化为法定权利。在国家立法机关行使立法权时，可以从国家全局和整体利益出发，对公民某些基本权利和非基本权利作适当的、必要的限制。但是，任何权利法定之后，就不容许任何人、任何国家机关、其他组织再加以法外限制或剥夺。至于公民的基本权利，因为大多是基本人权的法定化，则必须由宪法确认，它是高于国家权力的，它是人生而具有而无需国家机关赋予的，

〔1〕 武步云：《法与主体性原则的理论》，法律出版社1995年版，第20页。

国家权力一般不得限制或剥夺。对此,德国的萨维尼更明确地指出,基本权利不必等待宪法的确认或法院的判决才得以发生,而是作为客观事实和客观要求在裁判之前已经存在。^[1]这种客观存在的权利只是在纠纷发生之后,借助纠纷这一载体外化为可视的形态而已。

可见,权利天然地与主体及主体性联系在一起。行政诉讼权为人的主体性所要求,是个人反抗压迫和侵害的内在要求的客观化、具体化和法律化,是确保人性自由不可或缺的手段。从维护人的主体性,维护人的价值和尊严来看,行政诉讼权保障无疑具有正当性和合理性。首先,赋予个人以行政诉讼权,意味着个人可以作为一个独立的主体与行政机关相抗衡,意味着个人与国家一样具有平等的主体地位,意味着国家不得无视个人的价值和尊严,不得损害个人的独立人格。其次,行政诉讼权设定的目的,表面上看是为了解决行政争议,但从实质上看,正是为了保障个体的自由和权利,维护人的主体性尊严。最后,行政诉讼权以及诉权保障机制的确立,是人的主体性对国家的要求。当国民权利受到不法行政行为侵害时,国家有义务通过司法程序,确保人的主体性地位不受侵害。

(二) 监督制约行政权力

权力(权利)制约,简单地说,就是在国家权力分工的基础上,遵循国家权力与公民权利对立统一规律,以权力对抗权力,以权利制约权力,以确保法治秩序及政治自由,防止权力(利)的滥用。权力(利)制约思想源远流长,其产生、发展、成熟的理论前提也来自于不同时期的众多政治理论,有学者将其归纳为十个方面:人性恶论、非天使论、权力寻租论、权力无休止界限论、社会契约论、人民主权论、宪政论、分权论、有限政府论、民主保障论,并据此指出,权力制约的内涵在于基于一种“坏”的假设,权力制约的目的在于试图获得“好”的结果。^[2]

在现代社会,行政权空前扩张,对行政权的制约越来越重要。各国实践表明,除了舆论监控外,对行政权的制约主要有三个途径,即:①立法监控。通过制定法律来监督行政权的运作;②行政程序控制。通过完善行政程序来监督行政权;③司法监督。通过行政诉讼或司法审查对行政行为的合法性进

[1] 陈爱娥:“萨维尼:历史法学派与近代法学的奠基人”,载《清华法学》2003年第3期。

[2] 叶皓:《西方国家权力制约论》,中国社会科学出版社2004年版,第102~111页。

行审查来达到制约行政权的目的。由于司法监督的权威性,司法监督已成为现代法治国家进行权力制约的重要手段,是法院监督行政机关遵守法律的有力工具。“没有司法审查,行政法治等于一句空话,个人的自由和权限就缺乏保障。司法审查不仅在其实际应用时可以保障个人的权益,而且由于司法审查的存在可以对行政人员产生一种心理压力,促使他们谨慎地行使权力。”〔1〕

行政诉讼权的设定,实际上暗含着对行政权的制约,为违法行政行为设定了不利的法律后果,尤若设在行政权之上的一个“紧箍咒”,一旦行政主体的行政行为违法,相对人即可以启动诉讼权诉诸法院,通过法院审查予以纠正。行政诉讼权保障的确立,使司法权对行政权的监督成为可能。

权力(利)制约的另一面是权利对权力的制约。具有自私本质的人和具有侵害性质的权力一旦结合,必然会出现滥用权力、侵害他人、腐败蜕化的趋势。人们自愿订立契约,建立国家,就是为了防止这一“恶”,以此保障人们的安全和自由。国家权力来源于公民权利,因此国家权力对于公民权利来说,具有从属性。这决定,一方面,国家权力必须足以防止公民权利滥用;另一方面,国家权力应当处于公民权利制约之下。这体现国家权力与公民权利的对立统一性。〔2〕

行政审判权是国家权力的重要组成部分,从诉权与审判权的关系看,行政诉讼制度是行政诉权与审判权交互作用的产物,它们之间相互依存、相互制约。一方面,司法遵循“不告不理”的原则,没有当事人行使行政诉讼权、向法院提起诉讼,行政诉讼程序就无法启动。法院不得主动行使审判权,也不允许法院鼓动当事人提起诉讼,行政审判权只能是对起诉人的起诉作出回应。有当事人起诉,则首先推定起诉是正当的,法院须予以接受。这体现诉权对审判权的制约。另一方面,法院对当事人的起诉,需要通过正当程序进行适当的审查,只有适法的起诉,才能进入实体的审查。这体现了审判权对诉权的制约。

(三) 保障行政诉讼公正的实现

英语 justice 一词译成中文后,具有公正、正义、公平等意思。在一般意义上,三个意思可以通用,没有实质区别。但在专业意义上进行仔细研究,

〔1〕 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第566页。

〔2〕 童之伟:“论公民权利国家权力的对立统一”,载《中国法学》1995年第6期。

三者之间仍然存在差异。正义含有平等，即公平和公正的意思，公平和公正是正义的基本内涵，但公平和公正不完全等同于正义，它们更多地强调正义的某个方面。公平侧重于强调人们在法律面前的平等地位或者当事人双方在审判过程中的机会、待遇同等，其核心内涵是平等。公正侧重于强调法官对待双方当事人和适用法律不偏不倚的品质，居间者中立无私，不受外界压力、当事人身份和自身情绪的影响，其核心内涵是无私。因此，严格地说，公平、公正、正义三者并不完全等同，正义一词包含了公正和公平。公正审判权，依据《公民权利和政治权利国际公约》规定，是指公民享有的由一合格的、独立的、不偏不倚的法庭，公平、公正、及时地审理其所涉案件的权利。简言之，就是获得公正审判的权利。

而获得公正审判需要通过正当法律程序。“正当法律程序”作为法治观念产生于13世纪的英国。其基本要求就是法庭在对任何一个争端或纠纷作出裁决时应遵循“自然正义”原则。这个原则包含两项具体要求：一是，任何人都不得担任自己诉讼案件的法官；二是，法官在作出裁决前应听取双方当事人的陈述。可见，自然正义的两项要求均与程序有关，是判断有关法律程序本身正当性和合理性的基本标准。这一理念已在现代法治国家的诉讼中得到普遍遵守。如美国学者戈尔丁概括程序公正的标准为三个方面、九项标准，其中包含三项核心规则，即：①与自身有关的人不应成为该案的法官；②裁判结果不包含纠纷解决者个人利益；③纠纷解决者不应有支持或反对某一方的偏见。^{〔1〕}

行政审判工作本身是在一定的冲突和矛盾即行政争议存在的前提下，将各种行政矛盾和纠纷转化为一定的技术问题，通过法定的诉讼程序加以解决的过程。行政诉讼法规定的程序正是行政诉讼的“游戏”规则，依据程序进行的行政诉讼才是法律意义上的行政审判，正如遵循规则所进行的比赛才能称为真正的竞赛一样。依据程序进行的诉讼，才能保证诉讼的平和及稳定，因为正当程序要求法院审判行为的规则性、进程的连续性、事件的可预测性，以及实际结果的确定性和自缚性。纠纷裁判者只有依循正当的诉讼程序才能向公众昭示其行为不是恣意的产物，其裁判活动具有合法性、正当性和权威

〔1〕〔英〕戈尔丁：《法律哲学》，齐海滨译，三联书店1987年版，第240页。

性。^{〔1〕}而行政诉讼参与者只有看到裁判者依循正当的诉讼程序才能使其对结果的公正充满信心。此外,正当诉讼程序还具有巨大的示范效应,通过值得公众信赖的正当程序,能使行政裁判的公定力为社会公众所承认。

行政诉讼程序也是保障行政审判公正的基本措施。程序是诉讼活动规律的总结,只有通过正当程序才有可能获得公正的裁判,因为正当程序充分尊重了诉讼各方对诉讼的平等参与,保障了裁判者的独立和中立。同时,正当程序要求保障诉讼参与人的人格尊严和自主意志。裁判者要充分听取诉讼当事人的意见,裁判活动要公开和民主,裁判权要受到必要监督和制约。正当程序还强调各个诉讼参与者的功能自治,保障当事人的理性和平等对话,使争论点更加集中、明确、完整,使行政审判法官在裁判中对争执的事实和适用的法律有更准确的了解,这些都是保障行政裁判结果公正的必要措施。

(四) 提高行政诉讼的效率

在现代社会,公正与效率是司法追求的两大价值目标,两者是矛盾的统一体。公正是效率的目标,效率是公正的保障,二者同等重要。司法公正与司法效率并行不悖,两者都是现代司法所追求的价值目标。应当协调好两者之间的关系,争取既确保司法公正,又能适度地节约诉讼成本,提高诉讼效率。从域外实际看,自20世纪60年代以来,随着现代经济分析法学兴起,西方国家亦逐渐开始关注法律的效益价值目标,重视程序的经济问题。^{〔2〕}可以说,如何实现有效率的公正司法,已成为当前各国诉讼实践中面临的一个共同课题。

行政诉讼法的效率功能是指行政诉讼法的实施能促进司法效率的提高。这里所说的诉讼法的效率功能不同于有些文章所说的“效率模式”,它不是指以提高司法效率作为诉讼法的主要价值目标,更不是指以牺牲正义来提高效率。它是指在现有的公正目标的基础上探求立法和执法中效率功能的最大化,举例说,强调效率功能并不是要把原先的二审终审改为一审终审,而是努力从立法上配置使每次审判都能以最小耗费来达到预期目标的制度,并使之实施。诉讼法中许多程序的设计可能使某一特定的当事人增加更多的费用,如两审终审可

〔1〕 贺卫方:《司法的理念与制度》,中国政法大学出版社1998年版,第263页。

〔2〕 对西方国家程序经济问题的详尽探讨,可参阅徐昕:“程序经济的实证与比较分析”,载《比较法研究》2001年第4期,第15~31页。

能比一审终审要求一方当事人增加更多的费用，在二审终审后胜诉一方可能会认为再审制度将使其有可能再次卷入诉讼并进而支付更多的费用、耗费更多的时间和精力，并且由于诉讼法要求法官的行为符合程序要求，这就要求审判活动中的法官必须投入更多的时间和精力。不少人据此可能把诉讼程序规则看成是效率的障碍，这种看法是自然而然的。但是，正如英国学者威廉·韦德所指出的，“自然正义规则限制了行政活动的自由，遵循这些规则须花费一定的时间和金钱。但是，如果因此减少了政府机器的摩擦；时间与金钱似乎用得其所。正因为它们主要是维持公正的原则，可以消除苦怨，所以说自然正义原则促进了效率而不是阻碍了效率”。^{〔1〕}虽然韦德这段话主要是针对行政程序规则而言的，但是体现在其中的思想，对诉讼程序同样适用。因为，诉讼程序同样可以维持当事人对司法机关的信任和良好关系，减少其与司法机关的摩擦，消除苦怨，及时地实现公正，从而减少诉讼参与人的利益损失。这也说明诉讼法同样具有效率功能。

行政诉讼法具有效率功能还因为诉讼程序具有的高度规范性和权威性。诉讼程序是人类理性思维的产物，它本身就具有理性的权威。同时，作为独立于实体法之外的重要部门法，诉讼法本身还凝结着正义要素（procedural justice），这导致程序合理性，即司法权力若依正当程序行使，那么这个结论就被推定为是符合正义的，非经法定程序不被否定，即“制度设置原则”（principle of institutional settlement），这体现在司法判决的既判力上。^{〔2〕}因而诉讼法能使司法过程具有确定性、合法性、稳定性和权威性，这样就维护了判决的既判力和司法权威，从而提高了司法效率。

行政诉讼法具有效率功能还是由司法的本质特征所决定的。程序性是司法最基本的特征之一。通过正当诉讼程序方可实现司法的效率目标。如果案件迟迟得不到了结，自然也会损害当事人的权益。案件能够得到迅速裁决并尽早确定案件结果，已成为法治国家中当事人的一项不可忽视的权利，是判断程序公正与否的主要指标之一。尽管从表面上看，严格的诉讼程序对司法效率有一定的影响，但更应该看到，正是诉讼程序规则防止了司法主体的专断和恣意，从而维护社会公众对司法的信任。相反，如果不遵循诉讼程序裁

〔1〕 [英] 威廉·韦德：《行政法》，中国大百科全书出版社1997年版，第94页。

〔2〕 季卫东：《法治秩序的建构》，中国政法大学出版社1999年版，第53页。