

谭宗泽  
著

# 行政诉讼结构研究

## 以相对人权益保障为中心

Structure of Administrative Litigation

In Order to Protect the Rights and Interests of the Administrative relative Person



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

# 行政译法结构研究

江明华 程彦明 等 主编

Administrative Translation Studies

中国政法大学出版社

# 行政诉讼结构研究

## 以相对人权益保障为中心

Structure of Administrative Litigation  
In Order to Protect the Rights and Interests of the Administrative relative Person

谭宗泽 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼结构研究:以相对人权益保障为中心 / 谭宗  
泽著. —北京:法律出版社,2009.5

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9564 - 3

I. 行… II. 谭… III. 行政诉讼—研究—中国 IV.  
D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 073167 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王旭坤

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/独立项目策划部

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/9.25 字数/234千

版本/2009年3月第1版

印次/2009年3月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9564 - 3

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 序一

研究角度的多维性,是全方位把握研究对象的重要保证,是营造学术繁荣的重要途径。《行政诉讼结构研究》开启了行政诉讼研究的新角度,对于认识、把握行政诉讼问题,具有可贵的启示意义。

作者在界定结构、诉讼结构的基础上,指出行政诉讼结构是原告、被告、法院三方的不同地位和国家权力之间以及国家权力与个人之间的关系;并透过现代诉讼结构的三角形形态的检视,分析了处于三角形顶端的三方,即法院、行政机关、公民的各自角色和作用,实现了行政诉讼结构本身的剖析。不仅如此,作者基于社会学结构分析法,将行政诉讼结构作为一个社会现象放在社会结构之中,在行政诉讼结构之外展开对行政诉讼的研究。提出行政诉讼是由社会结构决定的,认为社会的阶级阶层结构影响行政诉讼结构的价值取向;社会利益结构主导行政诉讼结构的目的选择;社会权力(利)结构决定行政诉讼结构的结构模式;社会互动结构指引行政诉讼结构的变革方向。并由此提出行政诉讼结构的价值中枢在于对相对人正当权益的保护。与此同时,作

者按照行政诉讼的组织结构、规则结构、行为结构的分类，对国家行政诉讼组织结构存在的问题和制度重构提出了自己的主张，认为应当以司法独立为目标，进行司法体制改革；以权益保障为目标完善行政诉讼规则结构；以促进社会和谐为追求，建立科学合理的行政诉讼行为结构。本书在法院体系、行政诉讼受案范围、审查强度、判例制度、职权主义、群体性诉讼、公益诉讼等重要制度的建构和改革上进行了细致的结构重构。

研究角度的创新，往往伴随着研究方法的创新。作者着眼于行政诉讼结构与社会结构的联系，从社会的大环境角度来透析行政诉讼结构，这种独特的研究视角，需要有独特的研究方法来支撑。为此，作者采用了多种研究方法，跨越了多个学科领域，其中的甘苦可以想见。

《行政诉讼结构研究》无疑是可贵的创新成果，它在研究视角和研究方法上的探索，演绎了原创性这个学术研究的基本准则，它为我们提供了一个不畏艰难、矢志探索的范例。作者在前言中说：“深恐驾馭不当、表述不清，乱了读者诸君的眼睛。”应该说，作者所担心的当然不是真的“表述不清”，而是“画眉深浅入时无？”的探问，对自己著作的谦抑，对著作效应的殷切关注，正是一个严谨学人的情怀。历时五年，倾注了全部心血，《行政诉讼结构研究》正是“新妆试就正相宜”，必将赢得无数知音的赞许。

高兴之际，乐为之序。

应松年

2009年初夏于北京世纪城

## 序二

本书作者是西南政法大学诉讼法学科 1993 年获得博士学位授予权以来,第一位行政诉讼专业方向的博士学位获得者。所著《行政诉讼结构研究》一书是作者在其博士论文的基础上修改而成的。作者将诉讼结构置于社会结构之中,通过对诉讼制度本体理论的研究,创造性地将行政主体这一本不属于诉讼法学研究范畴的对象纳入诉讼结构研究之中,从而揭示了行政程序与行政诉讼程序之间的相互关系。作者将行政权与司法权的关系界定为行政诉讼结构的基础关系,强调在我国社会现实条件下,应采强职权主义改造我国的行政诉讼结构,以切实保障公民的正当权利,实现社会和谐稳定。作者的这些独到见解,对我国的行政诉讼理论与实践无疑具有重大的参考价值。

本书在研究方法上的尝试也是值得称道的。作者在运用结构主义研究方法的同时没有沉溺在结构主义烦琐的理论推演中,而是灵活运用了结构主义研究中有关整体与局部和结构转换等理论规则,忠实地将行政诉讼结构置于社会结构之中,深入剖析

社会结构的变迁对行政诉讼结构的影响,在此研究的基础上提出了重构行政诉讼结构的若干建议。作者从基础概念入手,对行政诉讼的本体研究以及社会结构对行政诉讼结构的影响等问题进行了全面、系统的研究,提出了行政诉讼结构特有的四大基本关系,并认为在行政诉权与行政审判权、司法审判权与行政权、公民权与行政权、司法权与行政权、公民权这四大关系中,以司法审判权与行政权的关系最为重要。作者的上述研究成果也许能够帮助读者较深地理解我国的行政诉讼制度,解除某些疑难和困惑。

作者也是西南政法大学的一名优秀教师,主攻行政法与行政诉讼法。他在攻读博士学位期间,学习刻苦,成绩优异。本书出版之际,适逢《行政诉讼法》颁布 20 周年,也算作者对此的一份贺礼!作为作者的指导教师,我也为本书的出版感到高兴!是为序。

徐静村

2009 年 5 月于重庆歌乐山下



## 前 言

“一只蝴蝶在巴西扇动翅膀,有可能会在美国的得克萨斯引起一场龙卷风。”将“蝴蝶效应”用于社会结构分析,可以很好地解说社会关系之间的互动机制,形象地展示社会结构变迁和制度生成的内在原因。本书在社会结构分析的基础上展开对行政诉讼结构研究,通过揭示社会结构对行政诉讼结构的深刻影响,指出行政诉讼结构应当是以保障相对人的正当权益作为自己的价值中枢。本书无意于考察行政诉讼结构本身具体的运行规律,也无意于构建行政诉讼结构的完整体系,即不以行政诉讼结构“是什么?”作为自己需要回答的问题,而把重心放在行政诉讼结构之外,注重于社会结构对行政诉讼结构的作用,即回答“为什么是”的问题。为此,本书通过构建行政诉讼结构的概念体系,运用哲学、社会学的分析方法在社会结构分析的基础上对行政诉讼结构及要素进行研究,试图以一种新的视角诠释行政诉讼结构的内在价值。

二十年前,我国第一部《行政诉讼法》正式颁布,标志着具有中国特色的行政诉讼制度正式建立。这

是我国改革开放的一个重要成果，也是社会主义民主法治建设的重要里程碑。二十年来的行政诉讼实践检验了理论工作者的学术奉献，也揭示了行政诉讼制度自身存在的问题，为学术研究提供了大量的素材。二十年来中国社会的巨大变化也为学术研究提供了多元化价值选择的机会。现在应该是学术反哺的时候了。

中国行政诉讼制度有中国社会发展进程的深深烙印，她在宪政制度的初始供给不足的情况下顽强诞生，并在越来越充足的宪政雨露的滋养下慢慢长大，渐渐地被社会所信任并被寄予期望，而仔细思量她的成长过程和被赋予的能力，我们担心她过去被赋予的能力也许不能支持她实现社会期望的行动，现在是应该给她重新装备、补充能量、提供系统支持，使她与所处的时代相适应并同步发展的时候了。这就是本书写作的动因。

结构主义的社会结构分析方法为作者提供了一个认识行政诉讼的方法，波塞尔关于本体规定的理论为作者的研究提供了一个基点，将行政诉讼结构作为社会结构的子系统，以整体和局部的关系以及结构的转换规则作为工具，作者才可以从行政诉讼结构之外对行政诉讼进行审视与解析并有机会进入制度构建的层面提出一些重构行政诉讼结构的见解。

一般认为，现代诉讼结构的形态是一种形象的三角形。法官居于三角形的顶端，而“两造”（原告和被告）构成三角形的底边，这种三角也是法庭表演时的经典布局，直观展示了诉讼活动的舞台效果，位置居中却又高高在上的法官凝聚了全场的目光。这个场景大家是再熟悉不过了，似乎所有的诉讼不过如此。这些具像给了我们很多启示，舞台上的三角形构图遮蔽了角色外的人生真相，当法官、原告、被告没有出现在舞台上，生活中的他们又是什么样的呢？实际上，行政机关、公民、法院，本不是一个戏剧里的角色，它们之间并没有一种必然的关系，在社会生活中，它们都是社会的一个成员，按照自己的社会角色生活、工作，共同遵守国家法律和社会基本的道德准则。公民与原告、行政机关与被告、司法机关与裁判者的角色转换，实际上是权力（利）行使的结果。导致这种转换的原动力是行政机关行使权力对公民社会生活的干预，在行政诉讼制度形成之前，公

民无法向法院表达对这种干预的不满,甚至公民只有服从的义务而没有异议的权利。正是民主宪政的制度给了公民自由生活的权利和对行政行为提出异议的资格,因此,当公民向法院表达了自己的异议时,三者的角色才开始转换,而规定这一转换制度的,就是诉讼结构。由公民的诉权推动而成的形式上的三角形结构的背后是被遮蔽了的由行政权决定的关系,这个由行政权决定的关系虽然不直接表现为行政诉讼关系,却决定着行政诉讼结构的规律,制约着结构主体的相互地位和行为方式。如果说平面结构法院必须居于结构的顶端,那么,立体结构之形态下原告、被告、法院三者都有可能成为结构的顶端,关键就是看制度设计者的价值追求。以保障公民的正当权益为目的,原告就应当处于结构的顶端,结构的功能就应当满足于保障原告的权益;以维护行政机关依法行使职权为目的,行政机关就应当是结构的顶端,结构就应当按照满足维护行政机关行使职权的功能进行设计;而为了保证人民法院正确及时审理行政案件,法院就是结构的顶端,行政诉讼结构就应当以保障审判权顺利实现为目的。由于每一类目标价值都不能轻言放弃,所以,行政诉讼结构目的天生就是多元的。显然,我国《行政诉讼法》第1条的规定所表述的意义就有将三个顶端所代表的价值目标都兼顾到的意思,其取多元目的学说是可以理解的。然而,行政诉讼结构毕竟是为诉讼而构造,诉讼传统文化已然将法院(官)固化为了诉讼的主宰(主导),并将其先验的描述为公正的化身,希腊神话中执掌司法的正义女神,其司法的价值宣言令人震撼:为了正义,哪怕天崩地裂。多么浪漫,又多么坚决!因此,诉讼结构必须围绕司法者进行构造,而司法者主持诉讼活动并没有自己的利益,他所服从的是司法的最高准则——公平。我们都知道,平等对待是公平,不歧视也是公平,而对弱势者的倾斜与照顾更是体现了公平与人道,是更高层次的公平。仔细考量行政诉讼的起因,绝大多数案件的发生,公民都是被动的,在行政程序之中,在行政法律关系之下,公民处于被动、弱势地位的事实毋庸置疑,而行政机关的行政活动从根本上也是为了公共利益,其行为大多数也是职责所在,国家已赋予其履行职责的全部手段,它本无须求助于司法机

关,借助司法之力实现自己的行政目标,其强势地位昭然若揭。更为重要的是,虽然行政机关与公民之间在行政领域的强弱有别,但在法律上它们却不是这样的不平等,有一个基本准则制约着它们的行为底线,那就是双方作为法律关系的主体,都有平等地遵守法律的义务。因而,当公民认为自己的正当利益受到行政机关侵害时,在没有私力救济的能力和条件下,他只有向法院寻求帮助,所以,主动起诉的背后是无奈的选择,是弱势者对强势的法院的一种信赖和依靠。民主宪政的体制坚守“主权在民”的政治底线,制度设计者应该稳妥考虑公民的这种需求,行政诉讼的制度结构也应当体现这样的价值需求。因此,围绕司法者所构建的行政诉讼结构就应当赋予司法者保障公民权益不受行政权力非法侵害的能力。所以,行政诉讼结构的目的应当是通过司法权力保障相对人的正当权益不受行政权力的侵害。这就是将行政主体纳入诉讼结构关系进行分析的意义,立体三角形的诉讼结构形态透过原告、被告、法院的三角形表象,通过对行政主体行为的剖析达到了去蔽的目的。

本书从选题到完成历时五年,其间甘苦难以言说。今虽即将付梓,而心却惶惑不安。由于本书采用了多种研究方法,跨越多个学科领域,作者愚钝,深恐驾驭不当表述不清,乱了读者诸君的眼睛,未读之前先请谅解。

# 目 录

## 绪论 / 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、课题研究现状 / 7
- 三、课题研究方法 / 17
- 四、课题研究的理论与实践意义 / 19

## 第一章 课题的基础概念解析 / 23

- 一、结构与结构研究方法 / 24
  - (一)与结构近似的相关概念的界定 / 24
  - (二)结构化方法 / 31
  - (三)结构主义的结构 / 35
  - (四)结构主义方法的批判 / 38
- 二、诉讼与诉讼结构 / 41
  - (一)诉讼的概念分析 / 41
  - (二)诉讼结构的概念分析 / 44
  - (三)诉讼结构比较 / 47
- 三、行政诉讼结构 / 57

- (一) 行政诉讼 / 57
- (二) 行政诉讼结构的概念 / 61
- (三) 行政诉讼结构的类型 / 62

## 第二章 行政诉讼结构本体论 / 75

- 一、行政诉讼的历史分析 / 77
  - (一) 缘起 / 77
  - (二) 孕育 / 79
  - (三) 形成与发展 / 81
  - (四) 各国行政诉讼结构摄要 / 87
  - (五) 域外行政诉讼结构比较 / 92
- 二、我国行政诉讼制度的历史性分析 / 95
  - (一) 近代中国行政诉讼制度的起源 / 95
  - (二) 新中国行政诉讼制度的萌芽 / 97
  - (三) 中国行政诉讼制度的建立和发展 / 98
- 三、我国行政诉讼结构现实分析 / 100
  - (一) 行政诉讼法律关系的基本描述 / 100
  - (二) 我国行政诉讼的主体结构特征 / 103

## 第三章 行政诉讼结构认识论 / 113

- 一、社会结构概念解析 / 115
  - (一) 社会结构理论沿革简析 / 115
  - (二) 社会结构的概念与特征 / 128
- 二、社会结构基本构成要素对行政诉讼结构的影响 / 130
  - (一) 社会结构的基本构成要素 / 131
  - (二) 社会结构要素对行政诉讼结构的作用 / 134
- 三、社会结构决定行政诉讼结构 / 137
  - (一) 社会阶级阶层结构影响行政诉讼结构的价值取向 / 138
  - (二) 社会利益结构主导行政诉讼结构的目的选择 / 145
  - (三) 社会权利(力)结构决定行政诉讼结构的结构模式 / 149

(四)社会互动结构指引对行政诉讼结构的变革方向 / 155

#### 第四章 行政诉讼结构理论研究 / 162

一、行政诉讼理论基础溯源 / 163

(一)法治理论 / 164

(二)分权制衡理论 / 165

(三)民主理论 / 167

(四)有限政府理论 / 168

(五)人权保障理论 / 171

二、行政诉讼价值取向的流变 / 172

三、行政诉讼结构的目的决定论 / 175

(一)中外行政诉讼目的比较研究 / 175

(二)我国内地当前行政诉讼目的主要观点述评 / 178

(三)行政诉讼目的与行政诉讼结构关系 / 179

(四)我国行政诉讼目的的应然性表达 / 181

四、立体三角形——我国行政诉讼结构的真实形态 / 186

#### 第五章 我国行政诉讼结构的重构 / 194

一、重构行政诉讼组织结构——实现行政审判独立 / 196

(一)行政诉讼结构中的法院 / 197

(二)我国行政诉讼组织结构存在的问题 / 201

(三)重构行政诉讼组织结构的路径选择 / 202

二、优化行政诉讼规则结构——堵塞权益保障漏洞 / 212

(一)扩大行政诉讼受案范围,拓宽行政诉权保护宽度 / 212

(二)明确行政诉讼审查标准,明晰权益保护预期 / 211

(三)建立行政诉讼判例制度,弥补成文法律规范不足 / 232

三、完善行政诉讼行为结构——促进社会和谐 / 237

(一)强化职权主义,确保当事人地位真正平等 / 237

(二)放宽原告资格限制,敞开寻求救济大门 / 242

(三)强化行政诉讼调解,力争实现诉讼案事了 / 245

行政诉讼结构研究：以相对人权益保障为中心

(四)对简单行政案件实行简易审理,提高权利保护效率 / 252

(五)规范群体性诉讼行为,确保社会和谐稳定 / 255

(六)规范公益诉讼行为,增强权利保护幅度 / 260

**参考文献** / 267

**后记** / 278



## 绪 论

### 一、问题的提出

诉讼结构理论是诉讼法学与诉讼制度构建上的重大理论问题。自 20 世纪 90 年代以来,我国诉讼法学界对诉讼结构日益关注,时至今日,结构一词已经是诉讼法学研究中的一个常见词汇。然而,在对相关文献进行仔细考证和检索时,我们会惊奇地发现,关于诉讼结构的研究文献主要集中于刑事诉讼法学、民事诉讼法学领域,<sup>①</sup>论者在界定诉讼结构这个概念以及展开结构要素的相互关系研究时,几乎没有考虑行政诉讼的独有特点和行政诉讼制度历史发展的特殊条件对行政诉讼结构的影响,似乎在形成有关诉讼、诉讼结构这样一些“公共知识”时,只需要对民事诉讼、刑事诉讼这些法律现象进行研究就可以得出具有普适性的学术概念而无须考察行政诉讼

---

<sup>①</sup> 至 2008 年 2 月,笔者查阅重庆市图书馆、西南政法大学图书馆馆藏文献期刊和登录数字期刊网(知网),检索到以“行政诉讼结构”为题的文献为数极少,说明对行政诉讼结构进行的研究尚不深入。