

· 胡卫列 / 著

行政诉讼目的论



On the Purpose
of Administrative Proceedings

中国检察出版社

• 本成果系国家“2011 计划”司法文明协同创新中心研究成果

行政诉讼目的论

On the Purpose of Administrative Proceedings

胡卫列 / 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼目的论/胡卫列著. —北京: 中国检察出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1284 - 0

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政诉讼 - 目的 [法律] - 研究 - 中国
IV. ①D925. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 216985 号

行政诉讼目的论

胡卫列 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 68658769

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 16. 25 印张 插页 2

字 数: 182 千字

版 次: 2014 年 8 月第一版 2014 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1284 - 0

定 价: 38. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

行政诉讼目的论是行政诉讼法学的一个基础性范畴，它不仅关系着行政诉讼法学的理论建构，而且决定着行政诉讼的制度设计，也影响着行政诉讼的司法实践。由于行政诉讼目的论是一个联系理论与实践、具有巨大包容性的课题，本书主要集中于一个侧面，即主要从理论的角度阐明行政诉讼制度的应然目的。

第一章为“行政诉讼目的概论”。本章从概念分析入手，首先分析了哲学上的目的范畴和行政诉讼的概念，在此基础上，通过比较行政诉讼目的与行政诉讼法的目的、行政法的目的、行政诉讼的价值和功能等相关概念的区别和联系，揭示了行政诉讼目的概念的内涵与外延及其特性，并粗略地分析了行政诉讼目的论研究的意义。笔者认为，行政诉讼的目的，就是以观念形式表达的，国家对实行行政诉讼所期望达到的目标或结果。这表明：行政诉讼目的的主体是国家，它以国家意志为其主观存在状态，客观上外化为国家为实现行政诉讼目的所进行的对象性活动，而行政诉讼主体具体的诉讼实践，既受到行政诉讼目的的制约，又体现着行政诉讼目的，反映着行政诉讼目的实

▶▶▶ 行政诉讼目的论

现的程度和状况。认识行政诉讼目的的概念，要注意克服法治工具主义的倾向，注意把行政相对人纳入行政诉讼目的的内涵之中。

第二章为“行政诉讼目的的形成”。本章从法理学的角度探讨了行政诉讼目的的形成机制，从人民主权原则的立场出发，从一般意义上分析了作为法律制度目的的国家意志形成的应然机制。第一，法律制度的创设是人类理性的、有目的的活动，从认识论的角度看，行政诉讼的目的是存在的，也是明确而可知的。第二，行政诉讼目的所体现的国家意志不是行政机关或立法机关等特定国家机关的意志，对国家意志的考察要回归其真正的源头，即人民的意志，它是通过社会集团的群体意志的形式来表达的。第三，要建立开放的立法程序保障各种不同的利益主体在立法过程中能充分地表达自己的利益和意愿，并且能够实质性地参与立法意见的形成。在这种机制中，国家意志是各种不同社会利益和意志的集合体，而各种不同的社会利益（归根结底是公民的权利和利益）则凭藉立法过程，不仅成为国家意志的组成部分，而且实实在在地成为国家意志的主体而不是客体。法律制度的目的也就与以规范形式表现出来的立法目的完全一致了。第四，诉讼的目的，也就是国家意志的表达和实现，是个动态的过程，并不仅仅局限于立法的层次或环节，它蕴含于诉讼活动的整个过程。

行政诉讼目的的设置和实现受制于立法者对行政纠纷的法律认识、对不同利益的评价和特定的诉讼文化。民事纠纷和刑事纠纷的起因都不是国家权力与私人利益的冲突，只在纠纷解决的层面上，才有国家权力的参与，而行政纠纷则是发生于行政主体与相对方之间的纠纷。行政纠纷所涉及的各种利益（其中主要是国家权力和公民权利利益的关系）以及不同利益之间

的关系影响和制约着行政诉讼目的的形成，而行政诉讼目的则体现着国家对不同利益的立场，反映着不同利益在社会生活中的现实地位。现代行政诉讼制度起源于西方，它所产生的法律文化基础主要有三项内容：人权观念、分权理论和法治观念。我国现行的行政诉讼制度是借鉴西方法律制度的结果，由于传统文化可能存在的排异性，行政诉讼目的在我国的实现会表现出特定的复杂性。公正和效益是确立行政诉讼目的应予考量的价值。

从法国和英国行政诉讼制度的源头看，对行政的维护、对行政的监督、对公民权利的救济以及纠纷的解决等目的之间呈现出一种复杂的关系，既有一致性，又有重要的差别。但只有将对公民的权利保护和救济作为自己的自觉目的的法律制度，才真正具有现代行政法的意蕴。

第三章为“关于行政诉讼目的理论的评析”。本章比较分析了法、英、德、美、日以及前苏联等国家关于行政诉讼目的的认识，认为它们之间的共同点多于差别，在行政诉讼的显性目的（在具体的法律规范中明确表达的目的）中，更多被关注的是对公民私人权利、利益的救济，其次是对行政的监督和控制；在行政诉讼的隐性目的（隐含在具体制度设计中的目的选择或价值取向）中，更多被考虑的是怎样有效地实现对行政的监督。

本章还对我国行政法学界关于行政法和行政诉讼目的的理论认识进行了比较全面的归纳和评析，认为只有对行政权力与公民权利的关系这一行政法的基本问题进行直接回答的观点才构成对行政诉讼目的的认识，并认为可以将学术界对行政诉讼制度目的的认识分解为4个目的要素，即“合法权益保护说”所揭示的对公民私人权利或利益提供救济，使其免遭不法行政

行为的侵害；“监督行政说”所揭示的监督和控制在行政权力，防止其滥用；“维护行政说”所主张的维护行政机关依法行政；“纠纷解决说”所揭示的解决行政纠纷。

第四章为“我国行政诉讼目的的定位”。本章从行政诉讼制度的性质出发，阐述了多元的行政诉讼目的观，即：作为行政纠纷的解决机制，行政诉讼的目的在于解决行政纠纷，这是行政诉讼作为程序制度的直接目的；作为对行政权力进行监督和制约的机制，行政诉讼的目的也在于监督和制约行政权力，这是体现行政诉讼本质特点的目的；作为一种行政法上的救济制度，行政诉讼的根本目的在于保障行政权益。承认行政诉讼具有多元目的，是因为以上三个不同的目的是互相区别的，具有各自独立的价值取向和追求。行政诉讼的目的具有层次性，并且相互联系、形成一个统一的系统。解决行政纠纷是行政诉讼的直接目的或称初级目的，在行政诉讼目的中处于最低的阶位；监督行政是体现行政诉讼本质特征的目的，是第二级或中级的目的；而保护行政权益（其中最核心的是保护行政相对人的行政权益）则是行政诉讼的根本目的，处于行政诉讼目的体系中最高的阶位。从总体上讲，这几个目的是层层递进的，下一阶位的目的，同时也是促成上一阶位目的得以实现的手段。因此，本文的行政诉讼目的观又可以概括为“分层多元目的观”或“一元目的（维护行政权益）主导下的多元目的观”。

第五章为“实现行政诉讼目的的手段”。目的和手段，是反映人们在认识世界、改造世界的过程中，主观与客观关系的一对哲学范畴。手段是相互区别，相互对立的；又具有相互联系、相互依存的关系；并具有相互规定、相互制约的关系，在一定条件下，可以相互转化。保障行政诉讼目的实现的因素也就是实现行政诉讼目的的手段，是一个复杂的系统，包括：行

政诉讼规范、由行政诉讼规范所支撑和架构的行政诉讼制度（即诉讼构造）、影响制度具体运作的各种因素（政治、法治的状况、文化传统、审判的独立程度、审判人员的素质等），这些要素之间互相依存、互相影响和互相制约，共同构成了现实的行政诉讼制度。一句话，现实的行政诉讼制度的总和，才是实现行政诉讼目的的手段。当然，从主体对手段的可选择性来讲，我们不妨把诉讼构造看作是实现行政诉讼目的的最重要手段。行政诉讼目的制约、支配着行政诉讼的现实状况。行政诉讼制度的现实运行不仅体现着行政诉讼的目的，反过来，又制约甚至决定着行政诉讼目的的实现，行政诉讼的目的总是不能脱离具体的制度及其制度的具体运作而自行实现的。手段又有自身的独立性。行政诉讼目的并不具有自我实现的全部力量。

与刑事诉讼和民事诉讼相类，大陆法系和英美法系在行政诉讼结构模式上也表现为职权主义和当事人主义不同模式的选择。大多数学者认为，我国现行的行政诉讼构造模式虽然一定程度上混合了职权主义与当事人主义的成分，但从总体上讲，应属于职权主义。行政诉讼的构造采用职权主义的主要原因包括：一是实现公正与效率价值目标的需要。行政诉讼中原告的劣势非常明显，不可能产生实质平等。二是我国法律文化传统及现实国情的要求。强职权主义在事实上已成为行政审判的“本土资源”。三是符合行政审判的本质特征与目的。从有利于行政诉讼目的实现的角度考虑，应坚持以职权主义模式为主，完善相关的制度设计，同时适当吸收当事人主义模式的某些合理因素的观点。应在以下方面体现职权主义：（1）以法官为主导，在当事人的配合下完成庭前准备活动；（2）法庭审理阶段必须围绕审查被诉行政行为的合法性这一中心环节展开，由法官为主导进行；（3）法院对行政行为合法性的审查，不以原告所主

张的事实为限，而应当从行政行为合法性的要件出发对其进行全面审查；对于有助于查明被诉行政诉讼违法的证据，应当依职权进行全面调查；（4）当事人的自认对法院没有拘束力。

第六章为“目的论指导下的行政诉讼具体制度和环节”。本章旨在运用本文所主张的行政诉讼目的观来探讨行政诉讼制度设计以及司法实践中的各种具体问题，但由于文章的篇幅和作者学术功力所限，只选取几个问题作简要的论述。一是关于行政诉讼受案范围，以多元行政诉讼目的观来看，现行制度不仅在保障相对人合法权益的诉讼目的实现上存在缺憾，而且在保障行政诉讼监督行政目的的实现上也存在着重大的缺漏。考虑到实现行政诉讼监督行政目的的需要，应将能够纳入行政诉讼范围的行政行为侵害的利益由公民、法人或者其他组织的合法权益受到事实上的侵害，放宽到行政权益受到不利影响。二是关于行政诉讼原告资格，诉讼目的的实现都以原告提起诉讼为前提，从维护行政权益的目的来看，世界各国都在逐步放宽原先的起诉资格；从监督行政的目的来看，有必要放宽对原告资格的限制，从而给没有利害关系或没有直接利害关系的居民找到一个位置，以便防止政府的不法行为。三是关于法院审查的范围，多元目的论在面对这一问题时可能出现内在的矛盾，这涉及利益权衡和取舍的问题，但监督行政的目的是从属于保障行政权益这一诉讼目的的，监督行政是保障行政权益这一目的的手段，因此不能为了监督行政的需要而漫无边际地扩大其审查范围，原则上不应审查行政相对人的行为，更不宜作出没有诉讼请求为根据的不利于原告的判决。四是关于行政复议与行政诉讼的衔接，认为原则上应该取消行政诉讼复议前置的规定；复议法关于抽象行政行为审查的规定违背了宪法和组织法的相关规定，抽象行政行为理应包含在行政复议的范围之内，

从全面实现行政诉讼目的的要求出发，也应该将抽象行政行为纳入行政诉讼的受案范围，从而使其自然地衔接起来。五是关于实现行政诉讼目的的保障，行政诉讼的所有目的都要通过对行使公共行政权力的监督来实现，因此行政诉讼较之刑事诉讼和民事诉讼，其对独立的审判权有着更深的依赖，更有赖于民主、法治的完善。

目 录

序	应松年 (1)
前 言	(1)
引 言	(1)
第一章 行政诉讼目的概论	(6)
第一节 行政诉讼目的的概念	(6)
一、目的概念的哲学透视	(8)
二、对行政诉讼概念的界定	(13)
三、行政诉讼目的概念的界定	(24)
第二节 行政诉讼目的的概念与其他相关概念的 辨析	(30)
一、行政诉讼目的与行政诉讼法及行政法的目的 ...	(30)
二、行政诉讼目的与行政诉讼的价值及功能	(34)
第三节 行政诉讼目的的意义	(40)
一、整合行政诉讼法学体系, 促进整个诉讼法 学理念的发展	(40)
二、引领行政诉讼司法实践, 科学地进行行政 诉讼法的解释	(41)

▶▶▶行政诉目的论

第二章 行政诉讼目的的形成	(43)
第一节 行政诉讼目的的形成机制	(43)
一、作为行政诉讼目的的国家意志的形成	(44)
二、制约行政诉讼目的形成的因素	(52)
第二节 确立行政诉讼目的应予考量的价值	(69)
一、公正	(71)
二、效益	(78)
第三节 从制度的源头探究行政诉讼目的的形成	(83)
一、法国	(84)
二、英国	(86)
三、分析	(87)
第三章 关于行政诉讼目的理论的评析	(92)
第一节 国外关于行政诉讼目的的理论	(92)
一、法国	(92)
二、英国	(93)
三、德国	(95)
四、美国	(96)
五、日本	(98)
六、前苏联	(100)
七、小结	(102)
第二节 我国学者关于行政诉讼目的的理论	(103)
一、有关行政诉讼目的的理论观点概述	(103)
二、与行政诉讼目的相关问题的理论观点—— 关于行政法的目的和行政诉讼功能的理论 认识	(109)

三、对几种典型观点的评析	(119)
第四章 我国行政诉讼目的的定位	(142)
第一节 行政诉讼性质的界定	(142)
一、行政诉讼是一种行政法上的救济制度	(142)
二、行政诉讼是一种对行政权进行监督和制约 的机制	(148)
三、行政诉讼是一种纠纷解决机制	(151)
第二节 行政诉讼目的的定位	(155)
一、作为行政纠纷的解决机制，行政诉讼的目 的在于解决行政纠纷，这是行政诉讼作为 程序制度的直接目的	(156)
二、作为对行政权力进行监督和制约的机制， 行政诉讼的目的也在于监督和制约行政权 力，这是最能体现行政诉讼本质特点的 目的	(156)
三、作为一种行政法上的救济制度，行政诉讼 的根本目的在于保障行政权益	(157)
四、行政诉讼多元目的之间的关系	(159)
第五章 实现行政诉讼目的的手段	(162)
第一节 行政诉讼目的与手段关系简论	(163)
一、哲学上目的和手段范畴的一般关系	(163)
二、现实的行政诉讼制度的总和是实现行政诉 讼目的的手段	(165)
三、行政诉讼目的和手段的关系	(167)

▶▶▶行政诉讼目的论

第二节 我国行政诉讼模式的界定	(168)
一、刑事诉讼模式	(169)
二、民事诉讼模式	(170)
三、行政诉讼模式	(171)
四、我国行政诉讼模式形成的原因	(174)
第三节 行政诉讼构造的完善	(178)
一、对行政诉讼构造理论的基本认识	(178)
二、完善行政诉讼构造的基本观点	(180)
第六章 目的论指导下的行政诉讼具体制度和环节	(183)
第一节 关于行政诉讼目的观实践指向的一般认知 ...	(184)
一、行政权益保护目的的实践指向	(185)
二、监督行政目的的实践指向	(187)
三、行政纠纷解决目的的实践指向	(189)
四、分层多元目的论实践指向的整合	(190)
第二节 关于行政诉讼目的观实践指向的具体认识 ...	(190)
一、关于行政诉讼受案范围	(190)
二、关于行政诉讼原告资格	(194)
三、关于法院审查的范围	(198)
四、关于行政复议与行政诉讼的衔接	(206)
五、关于实现行政诉讼目的的保障	(213)
参考文献	(217)
后 记	(234)

引言

“目的是全部法律的创造者，每条法律规则的产生都源于一种目的，即一种事实上的动机。”

—— [德] 鲁道夫·耶林 (Rudolph von Jhering)

行政诉讼作为一项现代法律制度，是民主和法制发展的产物；行政诉讼制度的诞生，又将促进民主和法制的发展。

自1989年颁布《行政诉讼法》以来，我国的民主和法制建设取得了长足的发展。“依法治国，建设社会主义法治国家”已经作为治国的基本方略写进宪法。其中，行政法治的建设可谓如火如荼，从法律、政策到制度的建设，从职能、机制、措施到具体的事件，法治政府的建设已经受到了全社会的关注，并从各个层面、各个环节得到全面推进。与此同时，行政法学和行政诉讼法学的研究成果斐然，已经成为发展最快、最引人注目的法律部门之一，初步形成了较为成熟的行政法学理论体系。

然而，与此形成鲜明对照，颇耐人寻味的是，行政诉讼制

度并没有保持同步发展的势头。虽然《行政诉讼法》的出台被公认为是“当代中国法治进程中最为重要的事件之一”^①，但其实施状况却始终不令人满意，不少人认为是“步履艰难，陷入了困境”^②。

引用一篇媒体的报道，可以清晰地看到问题的严重性。2014年1月20日《北京日报》发表了全国人大常委辜胜阻的文章《破解行政诉讼“三难”》。文章认为，人民法院的各类审判都不同程度地受到地方公权力机关的干预，但以监督各级行政机关依法行政为宗旨的行政审判受干预的程度最为突出，行政诉讼已经成为当前司法工作中的“最短板”。当前老百姓反映最强烈的是告状难，其中“民告官”案件最难，难在“立案难、胜诉难、执行难”。据有关统计，每年因行政纠纷引发的信访案件高达400万至600万件，选择行政诉讼程序解决的只有10万件左右；可以作为对照的是，仅有八千多万人口的德国，每年的行政诉讼案件高达20万至30万件。更应该引起注意的是，在这10万件已经立案的案件中，只有27.21%的案件得到实体裁判。这些得到实体裁判的案件中，仅有不到10%的胜诉率。由于基层法院受行政机关过度干预造成行政审判不公正或行政机关拒不履行行政判决等原因，行政案件“判后必上诉”现象屡见不鲜，行政诉讼上诉率和申诉率长期居高不下。2009年全国法院全年新收刑事、民商事和行政一审案件6688963件，其中行政案件虽然不足2%，但行政申诉上诉案件却占全部申诉上诉案件的18%，比平均高出8

① 应松年：《中国行政法学的当代使命》，载《行政法学研究》2005年第4期。

② 尤春媛、郭润生：《关于行政诉讼走出困境的思考》，载《行政法学研究》1999年第4期。

倍，绝对数已经超过了刑事和执行。2011年，全国行政案件的上诉率达到了创纪录的72.85%，分别是刑事和民事上诉率的6倍和2.4倍。行政案件申诉率也高达8.5%，分别是刑事案件的6倍和民事案件的6.3倍。由此导致的直接后果就是老百姓“信访不信法”、“信上不信下”，大量本该通过诉讼终结的纠纷都涌入信访部门。^①

同样命运的还有同样作为行政纠纷解决机制的行政复议制度，目前，全国每年受理的行政复议案件数量与一审行政诉讼案件数量基本持平，^②约在10万件左右，而在《行政复议法》实施的前10年，行政复议案件数量比行政诉讼案件量还少。^③这与现实生活中行政违法行为大量存在的状况是不相一致的。

行政诉讼有限的数量表明，在社会生活中，广大老百姓对这项制度的认同度还不够高，不是没有行政争议，而是当老百

① 辜胜阻：《破解行政诉讼“三难”》，载《北京日报》2014年1月20日第17版。

② 据《新华每日电讯》2013年12月24日报道，提请十二届全国人大常委会第六次会议审议的行政复议法执法检查报告指出，2010年起全国行政复议案件年均收案量超过10万件。行政复议法颁布实施14年来，全国各级复议机关共收到行政复议申请112万件，其中受理101万件，审结92万件。审结的案件中，维持决定的53万件，撤销、变更、确认违法和责令履行决定的13万件，被申请人自行纠错后申请人撤回申请的19万件，行政复议综合纠错率约为35%。

③ 据新华网2009年10月12日报道，《行政复议法》实施10年来，各级行政复议机关共办理行政复议案件77万多件，在这些行政复议案件中，作出维持决定的约35万件，纠正违法或者不当行政行为的11万余件，通过调解、和解等方式有效化解争议的约15万件。http://news.xinhuanet.com/politics/2009-10/12/content_12218038.htm。