



# 中国行政起诉制度研究

常晓云 著

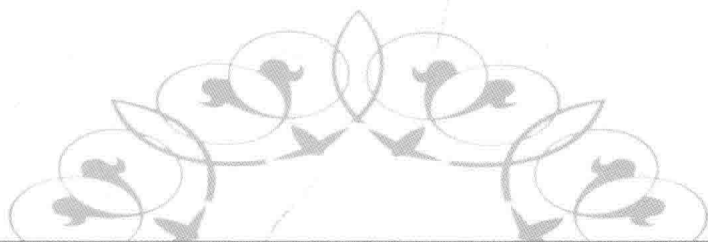


中国社会科学出版社

# 中國行政起訴制度研究

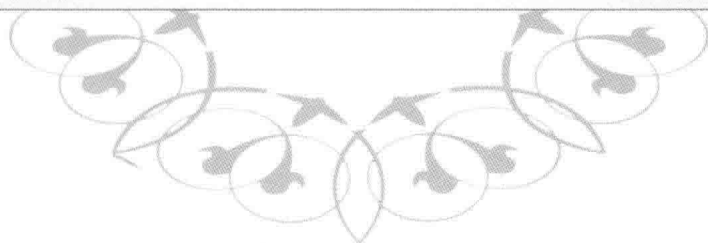
王國棟 著

中國政法大學出版社



# 中国行政起诉制度研究

常晓云 著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国行政起诉制度研究 / 常晓云著. —北京: 中国社会科学出版社,

2018. 1

ISBN 978-7-5203-0788-8

I. ①中… II. ①常… III. ①行政诉讼-起诉-司法制度-研究-中国

IV. ①D925.318.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 181411 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 宫京蕾  
责任校对 曹占江  
责任印制 李寡寡

---

出版 **中国社会科学出版社**  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版次 2018 年 1 月第 1 版  
印次 2018 年 1 月第 1 次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 12.75  
插页 2  
字数 185 千字  
定价 56.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

# 目 录

绪论 .....	(1)
一 研究缘起与研究意义 .....	(1)
二 研究现状 .....	(6)
三 研究的主要内容、研究方法 .....	(19)
第一章 中国行政起诉现状研究 .....	(23)
第一节 从当事人起诉看行政“起诉难” .....	(24)
一 从行政纠纷解决方式的选择看起诉 .....	(24)
二 当事人未提起行政诉讼的原因 .....	(27)
三 当事人提起行政诉讼的原因 .....	(31)
第二节 从法院立案看行政诉讼“立案难” .....	(32)
一 行政诉讼立案整体情况比较惨淡 .....	(32)
二 行政诉讼立案存在选择性立案 .....	(43)
三 “起诉难”是中国行政诉讼制度陷入困境的缩影 .....	(50)
第二章 行政起诉制度基本原理 .....	(52)
第一节 行政起诉制度的界定 .....	(52)
一 行政起诉制度的内涵 .....	(52)
二 行政起诉制度的范畴 .....	(57)
第二节 行政起诉权 .....	(58)
一 行政起诉权的概念 .....	(59)
二 行政起诉权的特征 .....	(67)
三 行政起诉权的功能 .....	(71)
第三节 行政起诉制度与行政诉讼立法目的 .....	(73)

一	行政诉讼立法目的 .....	(73)
二	行政起诉制度应以行政诉讼立法目的为运行目标 .....	(76)
<b>第三章</b>	<b>域外行政起诉制度之借鉴 .....</b>	<b>(79)</b>
<b>第一节</b>	<b>英美法系行政起诉制度 .....</b>	<b>(79)</b>
一	英国司法审查之启动 .....	(80)
二	美国司法审查之启动 .....	(85)
三	中国香港地区行政诉讼之启动 .....	(88)
四	英美法系不存在行政“起诉难”之思考 .....	(93)
<b>第二节</b>	<b>大陆法系行政起诉制度 .....</b>	<b>(94)</b>
一	法国行政起诉制度 .....	(95)
二	德国行政起诉制度 .....	(98)
三	中国台湾地区行政起诉制度 .....	(103)
四	中国澳门地区行政起诉制度 .....	(112)
五	大陆法系不存在行政“起诉难”之小结 .....	(119)
<b>第四章</b>	<b>中国行政起诉制度之反思 .....</b>	<b>(122)</b>
<b>第一节</b>	<b>中国行政起诉制度的法律规定 .....</b>	<b>(122)</b>
一	起诉条件的法律规定 .....	(123)
二	起诉方式的法律规定 .....	(124)
三	受理程序的法律规定 .....	(124)
<b>第二节</b>	<b>中国行政起诉制度法律规定之检讨 .....</b>	<b>(127)</b>
一	某些法律表述语意不明 .....	(127)
二	行政起诉条件“高阶化” .....	(130)
三	立案审查程序“行政化” .....	(139)
<b>第三节</b>	<b>域外行政起诉制度对我国的借鉴 .....</b>	<b>(141)</b>
<b>第五章</b>	<b>中国行政起诉制度之完善 .....</b>	<b>(147)</b>
<b>第一节</b>	<b>行政起诉制度之构建标准 .....</b>	<b>(147)</b>
一	形式上保障：毫无障碍启动第一审程序 .....	(147)
二	实质性保障：实体权益得到救济 .....	(149)
<b>第二节</b>	<b>行政起诉制度完善之建议 .....</b>	<b>(152)</b>
一	确立（起）诉权保障原则 .....	(152)

---

二 起诉条件形式化, 实行立案登记制 .....	(155)
三 科学、合理设置诉讼要件 .....	(160)
四 完善起诉权的救济制度与其他保障制度 .....	(167)
第三节 修改后的行政起诉制度之评述 .....	(170)
一 保障起诉权是《行政诉讼法》修改的重点之一 .....	(170)
二 《行政诉讼法》(2014年) 增加的有关起诉权保护的 规定之评述 .....	(174)
结语 .....	(177)
参考文献 .....	(179)
后记 .....	(199)

# 绪 论

## 一 研究缘起与研究意义

### (一) 研究缘起

20世纪六七十年代,在世界范围内兴起了一场“接近正义(司法)”(Access to Justice)运动,这一运动旨在保障公民能够更加便捷地接近司法、更加有效地利用司法。欲实现这一宗旨,使公民权利获得有效且无漏洞的救济,首先就应扫清进入法院的障碍,畅通“接近司法”的道路。因此,公民的起诉权开始受到普遍的重视。起诉是启动司法之门的钥匙,保障当事人的权益,首先就要保障当事人诉诸司法的权利,让任何人在权利受到侵害时,能够比较容易、便捷、毫无障碍地诉诸司法。

1989年颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》是我国民主法治建设历程中的一个重要里程碑,标志着具有中国特色的行政诉讼制度正式确立。行政诉讼法施行以来,一定程度上化解了行政纠纷,保障了公民、法人和其他组织的合法权益,促进了行政机关依法行政。<sup>①</sup>经过二十多年的司法实践,无论是行政诉讼法条文规定的不足,还是行政诉讼法实施的困境都逐渐凸显,行政诉讼“起诉难”(或称“告状难”、“立案难”)就是当前群众反映最为强烈的问题之一。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 林莉红:《中国行政诉讼的历史、现状与展望》,《河南财经政法大学学报》2013年第2期。

<sup>②</sup> 2008年底,最高人民法院、中国法院网组织的司法民意调查表明,群众反映最强烈的司法问题,排第一位的是“审判不公”,排第二位的就是“起诉难”。当然,此调查中的“起诉难”包括民事诉讼“起诉难”和行政诉讼“起诉难”。



由于最高人民法院的统计数据没有立案率<sup>①</sup>的统计数据，司法实践中并没有数据能够直接证明存在“起诉难”。众所周知，在2015年5月1日新修改的《行政诉讼法》<sup>②</sup>（以下简称《行政诉讼法》（2014年））实施以前，我国一审行政诉讼案件数量偏低，2014年，我国一审行政诉讼案件数量达到历史最高峰，为141880件，这一数字与我国行政机关的数量相比，与行政机关当年实施的可诉的行政行为数量相比，几乎可以忽略不计。难道我国行政机关依法行政的水平很高，行政相对人与行政机关之间没有纠纷？显然不是，每年上千万信访的案件数量<sup>③</sup>可见一斑。这表明实践中，行政纠纷并不少，只是法院受理的行政纠纷少。

“起诉难”实际上是当事人对提起行政诉讼的主观心理感受。这种感受主要来自两个方面：一方面是当事人感觉向法院提起诉讼至法院立案的过程繁琐、复杂、不便，比如由于当事人缺乏行政诉讼专业知识，起诉时法院反复要求当事人补充、更正起诉状和起诉材料；当事人等待立案结果的时间过长等。另一方面是当事人认为起诉符合法定条件，但法院还是不予立案，或虽立案，案件却难以进入开庭审理。人民群众诟病的主要是后者。行政诉讼司法实践中，不仅行政相对人感觉起诉难，法院同样感觉立案难。法官觉得有些行政案件受理了，很难“送出去”；或者原告诉讼请求涉及的问题不是单纯的法律问题，法院处理不了；又或者受理了某些案件，可能会给法院或承办法官带来诸多麻烦和困扰。法院对这些案件的立案，就会犹豫，甚至

---

① 立案率为每一统计年度，法院的立案数除以当事人到法院的起诉数。司法实践中，没有要求法院统计当事人的起诉数，客观上，统计当事人的起诉数也不现实。因此，我们无法得出立案率，也就无法证实，当事人向法院提起的诉讼有多少被法院受理了。

② 《中华人民共和国行政诉讼法》1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过，1990年10月1日起实施。2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，修改后的新《行政诉讼法》于2015年5月1日起施行。

③ 2000年，全国县级以上党政机关受理信访量首次突破1000万件/人次大关，达到1024万件/人次。参见王东进等《积极化解人民内部矛盾，妥善处理群体性事件》，《中国社会发展战略》2004年第3期。

不愿意受理。

我国行政诉讼起诉与受理的现实状况是武汉大学法学院林莉红教授主持的“中国行政诉讼制度改革与实践”项目<sup>①</sup>的调研内容之一。从调研情况来看,法院对行政案件的立案在法院所在地域、立案时间、案件类型以及案件当事人等方面存在明显的选择性。我国行政诉讼为何存在选择性立案的现象,“起诉难”究竟是何原因造成的,域外行政诉讼是否也存在类似我国“起诉难”或“立案难”的现象,如何破解行政诉讼起诉难,让行政相对人可以毫无障碍地行使起诉权,这是本课题研究的初衷。

中国共产党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出,“改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权”。为响应十八届四中全会决定的号召,《行政诉讼法》(2014年)将立案方式修改为立案登记制。

---

<sup>①</sup> “中国行政诉讼制度改革与实践”项目是武汉大学法学院林莉红教授主持,受荷兰王国驻华大使馆支持,项目于2010年11月启动,于2013年12月结项。自2010年11月调查研究项目启动到2012年6月,林莉红教授带领武汉大学法学院青年教师、博士生以及硕士生十余人,先后赴我国17个省级区域(包括12个省份、3个直辖市和2个自治区)开展调查研究。项目调查主要包括问卷调查、访谈调查以及裁判文书收集与研读。调研涉及全国五十余座城市,共发放调查问卷9600份,调查四类对象共计8155人次,其中法官1203人、行政机关工作人员2986人、律师1321人、民众2645人,共回收问卷8155份,其中有效问卷7669份,有效问卷回收率达79.9%。课题组还收集了906份网络调查问卷(民众卷)。与此同时,课题组在调查期间先后到访各级法院61个(有的中级法院在座谈时通知了基层法院法官参加,涉及的法院总数至少为78个),到访各级政府机关法制工作部门3个,到访律师事务所4个,访问作为原告的公民、法人或其他组织7次。在访谈对象中,法官198位,政府法制部门工作人员7位,执业律师11位,访谈曾为行政诉讼原告的公民和组织负责人14位。另外,课题组还收集了全国12个省级区域(分别是山东省、浙江省、广东省、河南省、湖北省、湖南省、辽宁省、江苏省、青海省、广西壮族自治区、上海市和重庆市)共计72个法院的11532份行政裁判文书。课题组将缺失文书占全部建档文书比例在10%以上的法院予以剔除。最终选择了38个法院2009—2010年2767份一审行政裁判文书(基层人民法院2573份,中级人民法院187份)和8个法院2009—2010年3980份二审行政裁判文书(中级人民法院3065份,高级人民法院915份)进行信息统计。参见林莉红主编《行政法治的理想与现实——〈行政诉讼法〉实施状况实证研究报告》,北京大学出版社2014年版。本书中的数据若未做特殊说明,均来自此次调查数据。

2015年5月1日,随着《行政诉讼法》(2014年)的实施,立案登记制的司法改革大幕在中国拉开。据最高人民法院数据显示,2015年5月全国法院登记立案,行政案件同比增幅最大,共登记立案29924件,同比增长221%,环比增长84.5%。<sup>①</sup>仅从一个月立案数的猛增,就断言“从根本上解决了‘立案难’问题”<sup>②</sup>还为时尚早。立案登记制能否破解我国行政诉讼“起诉难”,还有待司法实践的检验。

## (二) 研究意义

有句法谚“无救济即无权利”,现实也让人们切实地感受到,“无法走向或接近救济”也无权利。司法制度构建得再好,如果当事人没有接近司法的机会,立法者和法学家们的诸多努力都变得毫无意义。古罗马法谚“无诉,即无裁判;无原告,即无法官”,不仅揭示了诉审关系的基本诉讼法理——“不告不理”原则,还充分体现了起诉作为各种社会纠纷进入司法的首道程序所具备的基础性作用。可见,起诉是整个诉讼程序的起点,起诉制度在司法制度中无疑是重要的。行政起诉制度设计得科学与否,直接关系着当事人的起诉权能否得以实现,这不仅关系着当事人的程序利益能否得到保障,而且最终也会影响其实体权益能否得到救济和实现。详言之,对本选题进行全面、深入、细致的研究将会对行政诉讼理论的发展、规则的完善和实务的改进发挥不可忽视的积极作用。

第一,从理论层面来看,对行政起诉制度进行研究,可促进行政诉讼基本理论指导作用的发挥,亦可以推动行政诉讼相关理论的发展。行政起诉制度与起诉权理论、行政权与审判权之关系、诉讼系属、诉讼结构等诉讼基本理论具有千丝万缕的联系,与受案范围、原告资格、被告确定、管辖、起诉期限等具体制度有着密切的关联。对行政起诉制度进行研究,可以在起诉这一层面对上述基本理论和具体制度进行整合,完善行政起诉制度的理论体系,丰富、发展起诉权

<sup>①</sup> 《全国法院立案登记制改革初见成效》,《人民法院报》2015年6月5日第1版。

<sup>②</sup> 同上。

理论。

第二，就规则层面而言，对行政起诉制度进行研究，可促进我国行政诉讼立法的完善。首先，我国行政起诉制度最为人诟病的是起诉条件的“高阶化”。行政起诉条件既包括形式要件，又包含实质要件。在立案审查阶段，法院就要对当事人是否适格、案件是否属于受案范围、是否属于法院管辖范围等进行实质性审查。这种做法违背了诉讼的基本规律，混淆了法院在受理阶段与审理阶段的工作任务，严重妨碍了当事人起诉权的行使。其次，我国立案审查程序缺乏公开性，审判权行使行政化十分明显，行政诉讼程序的启动权实际上掌握在法官的手中，当事人缺乏最基本的程序参与。最后，我国行政诉讼法对起诉的效力缺乏明确规定。我国现行立法尚未引入“诉讼系属”这一法律概念，有关诉讼系属的发生、消灭、效力等规定更是付之阙如。上述三点只是我国行政起诉制度在规则层面存在的主要缺陷，其他立法和司法解释上的纰漏尚有待深入研究。

第三，以实务层面观之，对行政起诉制度进行研究，有助于规范法院的立案行为。司法实践中，法院选择性立案的情形时有发生，导致部分当事人的起诉权难以实现。一旦司法化解社会矛盾的应有功能长期得不到充分发挥，许多行政纠纷就可能会“激化”甚至“扩大化”，最终影响社会的和谐与稳定。同时，法院将某些本来应该获得司法救济的行政案件推出法院，迫使当事人只能借助法外非正常途径来解决纠纷，在一定程度上导致信访增多，非理性行为加剧，造成一些公民“信访”不“信法”，严重损害司法的权威性和公信力。研究起诉制度的实践价值和社会价值在于分析和破解“起诉难”。“起诉难”问题也是当前我国行政诉讼法实施不尽如人意的一个缩影，在某种程度上反映了法院在司法实践中、在政治体制中面临的困境和尴尬。

## 二 研究现状

### (一) 国内研究现状

查阅整理目前国内学界对行政起诉的研究成果,发现无论是行政法学界还是诉讼法学界对行政起诉都未给予足够的关注。

第一,研究历史短,研究成果数量少,研究水平不高。

#### (1) 研究历史短

行政诉讼法学的研究是伴随行政诉讼法的颁行才正式起步,在短暂的行政诉讼法学研究历史中,行政起诉一直都未得到学界的足够关注。在行政诉讼法颁行前后集中发表了一些司法实务部门撰写的有关行政起诉与受理制度的论文,主要是对行政诉讼法中起诉与受理条款的理解与释义,或者讨论某个案是否应当受理的问题,谈不上研究。随后的行政诉讼法(学)教材在“起诉与受理”部分都介绍了行政起诉制度,但仅限介绍、阐释行政起诉的定义、起诉条件以及法院对起诉的审查、法院受理等《行政诉讼法》的规定,缺乏对行政起诉基本概念和基本原理的研究。到20世纪末最高人民法院颁布《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》前后,学界对行政诉讼法的研究视角慢慢从监督行政向保障行政相对人权益进行转变,学界开始关注行政诉权的保障问题,开始了对行政诉权的初步研究。进入21世纪,当“起诉难”成为行政诉讼中人民群众强烈诟病的问题以及“立案难”成为司法实践中法院非常棘手的问题时,学者不再限于制度研究,慢慢转入探讨“起诉难”的原因及其解决对策。但这些研究大多停留在感性或表象的描述上,对“起诉难”的内涵并未予以深究,没有真正揭示“起诉难”发生的根本原因。随后,有学者从法律社会学的角度对“起诉难”进行了实证研究,对“起诉难”存在的社会根源进行了深层次挖掘,这些研究结果使学者感觉在中国当前政治体制下,“起诉难”似乎是一无解的命题,太过悲观,于是这一主题的研究慢慢沉寂下来。

随着《行政诉讼法》的修改被十届、十一届、十二届全国人大常委会列入立法规划,尤其是近年来,学术界关于行政诉讼法修改的讨论

非常热烈，不少学者组织科研团队拿出来自己的修改建议稿，如政法大学版、<sup>①</sup>浙大版、<sup>②</sup>北大版、<sup>③</sup>人大版<sup>④</sup>等。围绕起诉与受理制度的修改，学界以行政相对人诉权或起诉权之保障为视角思索、分析行政起诉制度具体构建，但注意力更多还是集中在受案范围的扩大、原告资格的拓宽、独立管辖制度的建立上，对行政起诉制度的诉讼机理却鲜有涉及。

十八届四中全会以后，随着《行政诉讼法》（2014年）的实施，司法实践中改立案审查制为立案登记制，对行政起诉制度的研究主要集中在对立案登记制的研究。现阶段的研究主要集中在两个方面，一是澄清人们认为“立案登记制就是只要到法院起诉，法院就应立案受理”的误解。立案登记制并不表明对起诉材料完全不进行审查，对起诉材料是否符合法律要求仍需进行程序性审查。<sup>⑤</sup>二是研判立案登记制实施后出现的新情况、新挑战及其解决对策。立案登记制实施后，最高人民法院、湖南高院、江苏淮安中院等司法实务部门对立案登记制实施后出现的新情况进行了实证研究，指出立案登记制的实施导致行政诉讼案件大幅增长。<sup>⑥</sup>还有学者认为立案

---

① 参见马怀德主编《司法改革与行政诉讼制度的完善——行政诉讼法修改建议稿及理由说明书》，中国政法大学出版社2004年版。

② 参见胡建森主编《行政诉讼法修改研究——〈中华人民共和国行政诉讼法〉法条建议及理由》，浙江大学出版社2007年版。

③ 北京大学宪法与行政法研究中心：《〈行政诉讼法〉修改建议稿北大版正式发布》（附全文）（<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=3688>），2013年12月25日访问。

④ 《〈行政诉讼法〉修改建议稿（人大版）》（[blog.sina.com.cn/s/blog\\_70026cde01018tva.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_70026cde01018tva.html)），2014年4月15日访问。

⑤ 姜启波：《〈关于人民法院登记立案若干问题的规定〉的理解与适用》，《人民司法》2015年第9期。许尚豪：《“立案登记制”后如何审查立案》，《人民法院报》2014年12月24日第5版。许尚豪、瞿叶娟：《立案登记制的本质及其建构》，《理论探索》2015年第2期。

⑥ 最高人民法院立案登记制改革课题组：《立案登记制改革问题研究》，《人民司法》2015年第9期。《落实立案登记制 保障当事人诉权——湖南高院关于行政诉讼案件立案登记制实施情况的调研报告》，《人民法院报》2015年7月2日第8版。《依法推行立案登记制防范诉权不当行使——江苏淮安中院关于立案登记制后行政案件审理情况的调研报告》，《人民法院报》2015年12月3日第8版。

登记制本身尚需细化、完善,<sup>①</sup>立案登记制本身无法解决司法供给不足的问题,还需建立分流机制、提高审判效率、建立多元替代性纠纷解决机制等。<sup>②</sup>

## (2) 研究成果数量少

笔者在中国知网的期刊论文库、博硕士学位论文库、会议论文库、报纸库中分别以“起诉”、“受理”、“立案”、“诉权”、“起诉权”等关键词进行检索,在这些检索结果中,再加入“行政”这一关键词进行二次检索,发现与行政起诉相关的研究成果数量极少,与浩如烟海的民事起诉、刑事公诉、自诉以及行政诉讼其他内容的研究根本无法比拟。<sup>③</sup>

## (3) 研究水平不高

从1990年至2013年发表在CSSCI期刊及北大中文核心期刊上的与“行政起诉”相关的论文不到150篇,平均每年6篇至7篇;在2000年至2013年期间,仅有1篇博士论文论及行政起诉权的保障问题(张坤世《行政起诉权保障研究》,湘潭大学2009届博士论文)。在中国知网之外,目前仅有薛刚凌教授就行政诉权出版的1部专著《行政诉权研究》(华文出版社1999年版),最高人民法院立案庭副庭长姜启波、李玉林就法院立案合著的《案件受理》(人民法院出版社2005年版)。可见,对行政起诉有分量的论著付之阙如。

第二,现有研究深度不够。

### (1) 涉及性研究多,系统性研究少

国内现有关于行政起诉的研究基本属于从不同层面、不同角度进行的涉及性研究。

行政起诉这一主题,从宏观层面上讲,是行政诉权的保障问题。

---

① 许尚豪:《“立案登记制”后如何审查立案》,《人民法院报》2014年12月24日第5版。

② 王春业:《论行政诉讼的登记立案制度——兼评新行政诉讼法相关条款》,《北京社会科学》2015年第11期。黄先雄、黄婷:《行政诉讼立案登记制的立法缺陷及应对》,《行政法学研究》2015年第6期。

③ 相关数据可登入中国知网进行检索。

与蔚为大观的民事诉权研究相比，行政诉权的研究成果屈指可数。国内最早研究行政诉权的论文是学者赵正群的《行政之诉与诉权》（载《法学研究》1995年第6期），其提出对行政诉权的研究不应局限于诉讼制度层面，还应将其置于基本人权和现代法治国家中一项公民基本权利层面来研究，其还提出我国《行政诉讼法》不仅是一部诉讼程序法，也是一部重要的人权保障法，并具体指出《行政诉讼法》（1989年）规定的诉权范围不利于行政诉权的保护。<sup>①</sup>学者高家伟在《论行政诉权》（载《政法论坛》1998年第1期）一文中提出了“行政诉权是指行政法律关系当事人在不能自行解决因行政职权的存在和行使而引起行政争议时，依法请求法院提供司法保护和帮助的权利，其主要包括起诉权、对不受理起诉裁定的上诉权和获得裁判权三项具体权利”，进而界定了行政诉权的客体范围、主体范围、行政诉权行使的条件，并对比民事诉权分析了行政诉权的特征。<sup>②</sup>国内第一部关于行政诉权的著作是学者薛刚凌的《行政诉权研究》（华文出版社1999年版），此部专著第一次从理论到实践，全面、系统地揭示了行政诉权的性质、价值及其运作。其从行政诉权的概念界定入手，探索了行政诉权的起源及形成的历史过程，论证了行政诉权存在的正当性与合理性，阐述了行政诉权的具体运作和保障实现。学界第一次对行政起诉进行的实证研究是学者赵正群的《行政诉权在中国大陆的生成及其面临的挑战》（载《诉讼法论丛》第6卷），该论文结合典型案例和司法统计资料中的行政案件数、撤诉案件数就行政诉权中的起诉权问题和达到判决权问题进行了司法实证分析。<sup>③</sup>进入21世纪，对行政诉权的研究相对沉寂下来。学者张显伟对行政诉权进行了系列研究，也发表过多篇论文，如《行政诉权及其保障》、《从诉权保障论行政诉讼法的缺失》、《从诉权保障论行政诉讼法的修改和完善》、《行政机关的诉权与行政诉讼权利研究》，其谈到了行政诉权的保障

① 赵正群：《行政之诉与诉权》，《法学研究》1995年第6期。

② 高家伟：《论行政诉权》，《政法论坛》1998年第1期。

③ 赵正群：《行政诉权在中国大陆的生成及其面临的挑战》，载陈光中、江伟主编：《诉讼法论丛》第6卷，法律出版社2001年版，第753—775页。



问题，也从诉权保障的角度探讨了《行政诉讼法》的修改问题。由于论文发表刊物级别不高，故影响力有限。

2009年11月9日最高人民法院颁布法发〔2009〕54号《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》之后，学者开始探讨如何全方位的构建与保护行政诉权。学者孔繁华在《行政诉权的法律形态及其实现路径——兼评最高人民法院法发〔2009〕54号文件》（载《法学评论》2011年第1期）一文中根据行政诉权存在的不同法律层面，将其分为基本权形态的行政诉权、制度形态的行政诉权以及实践形态的行政诉权，认为我国目前缺乏基本权形态的行政诉权，实践形态的行政诉权远远没有落实制度形态的行政诉权。为了追求诉权实现的理想状态，其提出通过宪法确认基本权形态的行政诉权，确立保障相对人行政诉权的原则，完善制度形态的行政诉权之立法规定，使实践形态的行政诉权回归到制度形态的行政诉权。<sup>①</sup>学者李湘刚在《论完整意义上的公民行政诉权的构建》（载《政治与法律》2011年第6期）一文中提出了完整意义上公民行政诉权的要素包括主体为公民和具有国家行政职权的机关和组织、客体为行政诉权主体行使行政诉权所指向的对象、内容为起诉权、请求得到公正审理及公正裁判权、义务主体为国家。并针对我国目前公民行政诉权不完整的表现，从理论、立法、司法三方面提出了构建完整意义上公民行政诉权的建议。<sup>②</sup>

从中观层面上看，行政起诉是行政起诉权的保障问题。从笔者掌握的资料来看，目前仅有湖南省高级人民法院行政审判庭张坤世法官对行政起诉权进行过较为系统的研究，其发表了《行政起诉权保障与行政案件受理制度的完善》（载《湖南大学学报》（社会科学版）2008年第6期）、《行政诉讼受案制度之检讨与重构》（载《法治研究》2008年第9期）、《行政起诉制度的若干问题探析》（载《行政法学研究》2009年第1期）、《行政起诉难的成因分析与对策研究》

<sup>①</sup> 孔繁华：《行政诉权的法律形态及其实现路径——兼评最高人民法院法发〔2009〕54号文件》，《法学评论》2011年第1期。

<sup>②</sup> 李湘刚：《论完整意义上的公民行政诉权的构建》，《政治与法律》2011年第6期。