

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文

阅读次数: 899

行政诉讼受案标准研究

薛刚凌

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第2条、第5条、第11条和第12条从不同角度规定了行政诉讼的受案范围。最高人民法院在《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》(以下简称《意见》)以及其他的司法解释中,也对受案范围的有关问题作了解释。然而,无论在理论上还是实践中,对于行政机关的哪些行为可诉仍有许多不清楚的地方。行政诉讼的受案标准是为解决行政机关行为的可诉性问题而提出的,不是泛指提起行政诉讼要具备的一切条件。本文试就研究行政诉讼受案标准的必要性、行政诉讼受案的若干基本标准以及确立行政诉讼受案标准的途径等提出自己的见解,以就教于学界同仁。

一、研究行政诉讼受案标准的必要性

行政诉讼受案标准是实践提出的课题。虽然《行政诉讼法》对受案范围已有规定,但在具体判定提起诉讼的行为是否可诉时,法官们有时感到无标准可依。其结果是许多本应该通过行政诉讼解决的纠纷被排除在行政诉讼之外,相对人的合法权益得不到有效保护。在行政诉讼受案方面给法官带来困扰的原因,归纳起来有以下三个方面:

1. 《行政诉讼法》自身存在缺陷。我国是成文法国家,奉行成文法原则,不承认判例的效力,因此,法律条文对司法实践有很大的限制。法律规定得完备,自然运作起来就不会有太多的阻碍。但遗憾的是我国《行政诉讼法》的规定不仅原则,而且存在疏漏。第一,《行政诉讼法》对涉及受案范围的重要的法律术语没有任何界定。如具体行政行为、许可证、国防行为、国家行为等。《行政诉讼法》多次使用了“具体行政行为”的概念,但具体行政行为的内涵与外延并不明确。第二,《行政诉讼法》有关受案范围的条款不够严谨。如《行政诉讼法》第12条第3款规定不得就行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定提起行政诉讼。在这里不能起诉的是所有的内部管理行为,还是内部管理行为的一部分,在理论上和实践中均有争议。(1)第三,《行政诉讼法》对受案范围的规定方式不够周全。《行政诉讼法》对受案范围既作了肯定规定:即哪些具体行政行为可诉;又作了否定规定:即哪些行为不能诉。那么处于肯定和否定之外的行为,如行政裁决行为、技术鉴定行为等能否进入行政诉讼就成了盲区。

2. 司法解释存在诸多不足。《行政诉讼法》规定的不周延本希望通过诉讼实践,由司法解释来弥补。但是,最高人民法院的司法解释并没有前进多少。虽然最高人民法院在其司法解释中对“具体行政行为”作了解释,(2)并明确了几类行为的可诉性问题,但仍不足以为诉讼实践提供明确的标准。此外,司法解释有时前后不一致,这进一步造成了实践上的混乱。如《意见》中将行政机关的赔偿裁决行为列为可诉的具体行政行为范畴,而最高人民法院在1993年关于《城市房屋拆迁管理条例》第14条有关问题的复函中,却将行政机关作出的拆迁纠纷裁决确定为不可诉的行为。赔偿裁决和房屋拆迁纠纷裁决同属于裁决行为,实无本质区别,但却是一个可诉,另一个不可诉,故标准实难以掌握。

3. 行政法的理论很不成熟。在行政法理论中,与行政诉讼受案范围联系最密切的是行政行为理论。行政行为在行政法学中占有极其重要的地位,许多学者都以此为核心来构建行政法学体系,但行政行为理论也是最为混乱的,既缺乏深层次的理论研究,也缺乏具体的分析。仅就行政行为的界定和范围来说,就存在不少问题,归纳起来有:第一,法律行为与事实行为不分。通常认为行政行为是法律行为,但对法律行为的理解是行政机关行使职权作出的行为。而行政机关行使职权的行为却包含了大量的事实行为,如行政检查行为(当然,强制检查行为是一种法律行为)等。更有学者直接认为行政事实行为也是一种具体行政行为。(3)笔者无意在此分析行政行为与事实行为的区别,但有一点是明确的,即行政行为概念的提

出本身就意味着行政行为不包括所有的行政管理行为，意味着与事实行为是有区别的。第二，实体行为与程序行为不分。有学者认为行政行为可分为实体行为和程序行为。（4）而实际上程序行为多是对相对人的实体权利义务不产生实质影响，对相对人没有拘束力的行为，如要求相对人对有关问题予以说明的行为。这些行为当然不属于行政行为的范畴。第三，过程与结果不分。例如有些学者将行政执法作为行政行为的一类，（5）从字面上看，行政执法强调的是执行法律的全过程，包括主体、程序等各方面，行政执法的结果有可能产生行政行为，也有可能不产生行政行为，将行政执法与行政执法可能产生的结果混同显然是不科学的。此外，行政行为的理论中还常常是内部、外部不分，涵义相当含混。由于行政行为的理论不成熟，自然影响到具体行政行为的界定和范围的确定，进而对行政诉讼的受案环节产生不良影响。

由于《行政诉讼法》、司法解释以及行政法的理论都没有从根本上解决行政诉讼的受案标准，其结果是各法院自行其是，标准不够统一。当《行政诉讼法》有规定时，按其规定受案；当《行政诉讼法》的规定不明确时，有的法院根据司法解释对提起诉讼的行为的可诉性进行判断，甚至于按司法解释推定。如最高人民法院把交通事故责任认定确定为不可诉的行为，依此类推，火灾事故责任认定、医疗事故责任认定都不可诉。还有的法院凭法官的判断，甚至抛开法理和有关解释，根据实际需要来决定行为的可诉性。

（6）

由此可见，探讨行政诉讼受案标准具有十分重要的实践意义，同时，这对行政法理论的发展也会产生积极影响。研究行政诉讼受案标准的必要性主要表现为：第一，是推动行政诉讼制度发展的需要。一方面，对行政诉讼受案标准的探讨和研究将对行政诉讼实践产生积极影响，有利于统一认识，统一受案标准，从而改变目前法院在判断行为可诉性方面各自为政的状况。另一方面，成熟发达的行政诉讼受案标准理论将为司法解释的完善以及未来的行政诉讼法的修订奠定理论基础。第二，是保障相对人合法权益的需要。行政诉讼受案标准直接与相对人的诉权相联。受案标准不明确，司法解释偏离行政诉讼立法宗旨，或者各个法院任意判断，无疑会对相对人的诉权产生消极影响，不利于对其合法权益的保护。从保障相对人诉权和其他权益来看，对行政诉讼受案标准进行深入细致的分析实属必要。第三，是发展和完善行政法理论的需要。理论的最终价值是通过实践来体现的，成熟的理论对实践应当有积极的指导作用，行政诉讼受案方面的实际问题对现有行政行为理论提出了挑战，同时也提供了发展的契机。行政诉讼受案标准的研究，将我们对行政行为的有关理论重新予以审视，这必将促进行政法的发展。

二、行政诉讼受案的几个基本标准

笔者认为，探讨行政诉讼的基本受案标准应当从三个方面考虑：第一，根据现行《行政诉讼法》的规定进行讨论。本文的立足点是现行法律规定下的受案标准。如果行政诉讼的受案范围扩展了，其中的部分标准也会有所改变。值得指出的是，本文没有以司法解释为基准。因为在笔者看来，司法解释中的部分内容与《行政诉讼法》的立法宗旨并不相符。第二，结合行政诉讼的目的和特征来研究。例如行政诉讼的目的是为了保护相对人的合法权益，解决行政纠纷，维护社会的公正。因而行政诉讼的受案标准要尽可能地考虑对相对人权益的保护，尤其是当法律规定不明确时，应作有利于相对人的解释。当然这里也不能忽略公共利益和行政效率，要防止司法机关过早介入行政、干预行政。第三，运用行政法的基本原理进行分析。行政诉讼受案标准的确立要有理论依据。这里主要指行政法的原理。当然，这并不是说要受制于现有的理论，而是要从较高的层次，对各标准的确立进行价值判断和选择。

据此，笔者认为行政诉讼受案标准可确定为以下8项：

1. 可诉行为的主体标准。进入行政诉讼程序的行为须为特定主体所实施。关于主体标准，理论界的认识较为统一，司法解释的规定正是这一认识的体现。按照司法解释，可以提起行政诉讼的行为必须是国家行政机关和行政机关工作人员、法律、法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人作出的行为。确立上述主体标准的理由是：行政诉讼是对行政机关活动的监督，因而其他国家机关、非国家机关的组织和个人行为不在监督之列，除非有法律、法规授权或行政机关委托。尽管也有一些国家如法国已将行政诉讼的范围扩展到国会、法院的行政活动，但从我国的实际情况看，现阶段将主体限制在行政机关以及因授权或委托行使行政权的组织或个人的范围内较为适宜。

对主体标准，有三点需要明确：第一，规章授权的组织以及规章以下规范性文件授权的组织也应列为可诉行为的主体范畴。因为这些组织根据规章和规章以下规范性文件的授权进行管理，代表的是行政机关的意志，其对外管理活动属于国家行政活动的一部分。虽然《行政诉讼法》只规定法律、法规授权的组织能作为行政诉讼的被告，对规章以及规章以下规范性文件授权组织实施的行为由谁作被告的问题没有规定，但不能因法律规定的欠缺而排除法院对这类被授权组织实施的行政活动的监督，剥夺相对人的诉权。第二，事实公务员同样属于可诉行为的主体范畴。事实公务员是指没有公务员身份，受行政机关委托进行管理或临时协助行政机关工作的人员。事实公务员代表行政机关进行管理时，其行为后果归属于所代表的行政机关，其行使行政职权的活动亦属国家行政活动，当然不能排除司法机关的合法性监督。第三，承担某类公务的国营事业单位根据法律、法规、规章授权或行政机关委托进行管理时，也符合受案的主体标准。这里的事业单位不是泛指所有的国有事业组织，而是专指承担某类公务的组织，如国立大学、博物馆等。严格地说，这类组织不是国家行政机关，不能对外管理，但为保障公务的顺利实施，法律、法规或规章常授权或行政机关委托其行使与其所承担的公务有关的对外管理权。如国立大学对学生的管理，博物馆对违章参观者的处罚等。从行为性质上看，这类管理行为是代表行政机关作出的，属于公共行政的范畴，因此应当是可诉的。目前，学术界对此类管理行为的性质认识模糊，许多法院认为此类行为的主体是事业

单位，因而此类行为不属于行政行为的范畴，不可诉。实践中，一些法院拒绝受理国立大学开除学生引起的纠纷案件，其根源就在于此。笔者认为国有事业单位经授权或委托对外管理时，该事业单位符合受案的主体标准。国立大学和学生之间的关系不是平等主体间的关系，而是管理关系。国立大学开除学生的行为是校方代表国家行政机关作出的管理行为，是一种特殊的行政处罚，应当是可诉的。

2. 可诉行为的职权标准。只有对行政机关在行使职权的过程中实施的行为才能提起行政诉讼。职权标准是由行政诉讼的性质和特点所决定的。行政诉讼是对公权力的监督和补救，因此只能就行使行政权的行为提起诉讼。行政机关及其工作人员以民事主体身份实施的行为所引起的争议，可通过民事诉讼解决。

在适用职权标准时，有三个问题值得注意：第一，如果提起诉讼的行为是根据行政机关的政治性权力（7）作出的或与此相关，则属于国家行为，属于职权标准的例外，相对人不能提起行政诉讼。这也是世界各国的通例。第二，提起诉讼的行为是否是行使职权的行为，只能从形式上而不能从实质上予以判断。行政机关的行为可能是超越职权的行为，也可能是滥用职权的行为，但只要在表现上看来是为了行政管理，都符合职权标准。第三，对行政机关的不作为提起诉讼时，职权标准是判断可诉性的基本标准，每个行政机关都有特定的职权，对其职权范围内的不作为都可以提起行政诉讼。对行政机关职权以外的不作为不得提起诉讼，如相对人要求税务机关保护其人身安全。采用职权标准可以避免司法成本的浪费。当然，如果职权归属不清应当允许起诉。

3. 可诉行为的实体性标准。行政机关在管理中对相对人实施的具体行为可分为两类：一类是对相对人的实体权利义务产生影响的行为。如罚款决定、授予律师资格证书等，这类行为最终会改变相对人的法律地位。另一类行为不对相对人的实体权利义务产生直接影响，不直接改变相对人的法律地位。如行政机关要求相对人提供帐册的行为、要求相对人说明理由的行为。我们不妨把这二类行为称为实体行为和程序行为。行政机关的这二类行为是否都具有可诉性呢？笔者认为只应确立可诉行为的实体性标准，即只有行政机关的实体行为（影响相对人实体权利义务的行为）才具有可诉性。程序行为不可诉，但其违法时可作为实体行为的程序要件受审查。

建立实体性标准，主要是基于以下考虑：第一，行政活动的最终目的在于确保公民权利义务的实现。这里的权利义务主要是就实体而言的，如政治权利、财产权等。当相对人的实体权利受到侵害时，给予救济是行政诉讼最主要的目的，实体行为的可诉性是不容置疑的。第二，行政机关的程序行为是服务于实体行为的，通常没有独立存在的意义。如果实体行为没有对相对人产生实质不利影响，程序行为也就不在受攻击之列。例如某公民申请个体营业执照，工商行政机关同意其申请，尽管核发程序可能有违法之处，如工商行政机关没有按规定让该公民填写申请登记表，但该公民不能就程序问题单独提起行政诉讼。第三，从诉讼的效益上看，如果允许对不影响实体权利的程序行为单独提起行政诉讼，会增加法院的工作负担，显然是不可取的。第四，从世界各国行政诉讼的理论和实践来看，各国都毫无例外地将行政诉讼限定在行政机关的实体行为上。例如在法国只能对行政决定提起越权之诉。行政决定是能够影响当事人的权益的行为，行政机关采取决定以前的准备行为，采取决定以后的执行行为都不是一个决定，对之不能提起越权之诉。（8）再如在美国，行政机关命令当事人说明原因的通知，不是一个可以审查的行政行为。只有当行政机关作出最后决定，影响当事人的权利、义务或利益时，才是可以审查的行政行为。（9）

确立实体性标准，还需明确以下问题：第一，要区别行政机关管理行为的性质。在一般情况下，实体行为与程序行为是容易辨别的，但在特殊情况下不易区分。例如有的行为具有实体行为和程序行为双重性质，其自身是一个实体行为，但相对于行政机关的某个最终处理行为来说，又是一个程序性的行为。如某市公安局根据一封匿名信中有某公民印制黄色书刊的举报，违法对该公民的住宅进行强制搜查，事后查出该公民没有违法行为，该公民不受处罚。虽然针对最终处理来说，强制搜查行为是程序性的行为，但强制搜查本身是一种影响公民人身权的实体行为，强制搜查的实施已构成对该公民的实质侵害，因而是可诉的。再如行政机关拖延颁发许可证的行为。如果超过法定期限，但最后还是颁发了许可证，则超期行为是程序性行为；如果拖延一直不作答复，则为不履行职权的实体性行为，因而能单独被诉。第二，从《行政诉讼法》的规定来看，我国目前只能对相对人的人身权、财产权构成侵害的行为提起诉讼。关于《行政诉讼法》第11条前7项列举中涉及政治权利的行为，如出版、集会游行方面的许可纠纷是否可诉，实际部门持否定态度，理论界存在争议，尚需进一步研究。第三，只要行政机关的行为影响到相对人的人身权、财产权，无论是否属于《行政诉讼法》第11条列举的7项内容，都具有可诉性。如行政机关对某事故责任的认定行为、行政机关公布产品质量抽查结果的行为等。1992年最高人民法院、公安部联合发布的《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》将公安机关的交通责任事故认定确定为不可诉的行为，显然是不合法理的。交通责任事故认定无疑会对当事人的实体权利义务产生影响，而且实践中，交通责任事故认定方面的违法行为并不少见。（10）为保护相对人的合法权益，应当将行政机关对当事人地位的认定行为及有关责任事故方面的认定行为全部列入受案范围。

4. 可诉行为的拘束力标准。拘束力标准，是指对相对人有拘束力的行为可诉，没有拘束力的行为不可诉。有拘束力的行为，人们又常称为法律行为，有三个特征：其一，有行政机关明示或暗示的意思表示；其二，以产生行政法上的效果为目的，即影响相对人的权利义务；其三，这种行为一旦作出，无论对相对人、行政机关或第三人都有拘束力量。如行政处罚决定、行政机关授予某公民专利权的行为等。没有拘束力的行为，也就是人们常说的事实行为，不具有上述三个特征，如对扣押物品的保管行为、阅读材料的行为等。由有拘束力的行为的性质所决定，这类行为一般由法律规定，行政机关必须依法实施，而事实行为则大多没有法律的严格规定。由于行政诉讼解决的是行为的合法性及效力问题，因而只能对有拘束力的行

为提起。没有拘束力的行为不必进入行政诉讼程序，但后者侵权给相对人造成实际损害的，相对人可请求行政赔偿。

可诉行为的拘束力标准和实体性标准有一定程度的交叉，如程序行为在一定情况下也可能是没有拘束力的行为，但这两个标准侧重点不一样，有各自独特的意义。

5. 可诉行为的成熟性标准。这一标准指只能对行政机关实施终了的行为才能起诉，即起诉须达到成熟性。具体地说，成熟性标准包括以下几项内容：第一，处于预备性的、中间性的决定不能提起行政诉讼。如相对人不能对可能会作出的行政处罚在正式作出以前提起诉讼。第二，如果当事人认为预备性的、中间性的和程序性的决定或行为违法，可在最终的实体决定作出以后，以该实体决定违法起诉，并以中间性的、程序性的行为违法为理由。第三，如果一个最终行为中包含一个或几个独立的实体行为，则相对人在行为终结后可对最终行为或其中任何一个实体行为提起诉讼。

在理论上确立成熟性标准主要有以下几方面的原因：首先，成熟性标准可以避免法院过早地卷入行政决定的程序，妨碍行政机关的职权行使。其次，如果行政程序没有完结，那么行政机关和相对人之间的争议在性质上往往并不明确，这时如果允许起诉，则难以审理。再次，中间性的决定、程序性的决定或行为可以由最后的决定吸收，最后对该决定予以审查，有利于减少司法成本。最后，从国外情况看，有的国家如美国也强调这一标准，即对中间性的行为或程序性的行为都不能起诉。

这里需要注意的是如果在最终决定作出后对其中包含的实体行为提起诉讼，其时效应从行为终了之日或告知权利之日起开始计算。

6. 可诉行为的具体性标准。按照《行政诉讼法》的规定，相对人只有对具体行政行为不服才能提起行政诉讼，显然，这里是以行为的具体性为可诉标准。至于如何理解具体性标准，有两种观点。第一种观点认为某行为必须是针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项作出的才符合具体性标准。

《意见》第1条中的表述正是这种观点的体现。第二种观点认为除第一种观点包含的内容外，针对特定的事作出的行为，如果事实上影响特定人的权益，也符合具体性标准。如行政机关发文禁止其他企事业单位和某企业经济往来。（11）笔者赞成第二种观点，其理由如下：第一，《行政诉讼法》第2条规定公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权提起行政诉讼。这里并没有限定具体行政行为必须是直接针对相对人作出的，不排除非直接行为的可诉性。第二，从行政诉讼的最终目的来看，是为了保护相对人的合法权益，因而无论某具体行为表现形式如何，只要对特定的相对人造成损害，该行为就具有可诉性。

关于具体性标准，还有两点值得注意：其一，行为的具体性与抽象性的划分标准。对此问题学术界多有讨论，至今还没有统一的认识，需进一步研究。其二，分析行为的具体与否，要从实质上分析，有些行为具有双重性，集抽象与具体于一身，就其具体一面给特定相对人造成损害时，该行为应当是可诉的。以行政机关发文禁止其他企事业单位和某企业进行经济往来为例，该文件对一般企事业单位来说是抽象的、不可诉的；但对被禁止与其往来的企业来说，又是具体的、可诉的。

7. 可诉行为的外部性标准。《行政诉讼法》第12条第3款明确规定，人民法院不予受理因行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定提起的诉讼。由此可见，行政机关的纯内部行为不可诉。内部行为不由法院管辖的理由是：第一，司法对行政的监督限于行使行政权的活动的监督，纯内部的管理、人事安排等属于行政机关自己的事情，不宜受司法干预。第二，建立行政诉讼制度的目的是为相对人提供法律救济，而不是为解决行政机关的内部纷争。第三，因纯内部行为引起的争议可通过其他法律途径解决。如公务员对行政处分不服可向原处理机关申请复核或向同级人民政府人事部门、行政监察机关申诉。第四，从国外的情况看，凡行政案件由普通法院管辖的国家，普通法院都排除对行政机关纯内部行为的受理，这是由行政与司法各自的独立地位所决定的。

内部行为不可诉的观点无可非议，问题在于内部行为如何界定？内部行为的外延有多大？对此《行政诉讼法》没有明确，司法解释也没有任何说明。笔者认为行政机关的内部行为宜理解为维持行政机关内部机构正常运转所作出的行为。具体包括：其一，行政机关内部机构的调整，如国务院部委内部司局的合并、减少。其二，行政机关与公务员之间的各种行为，包括奖惩行为、晋升决定等。其三，行政机关内部的管理运作行为。如指示、训令和内部措施等。除此以外，行政机关运用职权所为的行为都是外部行为。当行政机关的内部行为影响到相对人的权利义务时，已兼具外部行为的性质。例如某市教育局在发给下级教育部门的通知中，要求各小学必须做到统一着装，统一着装费由学生自己承担。行政机关的内部通知具有训令性质，属内部行为，但涉及相对人的义务，从而具有外部行为的性质。传统理论上划分内部行为与外部行为的标准很不明确，尚需进一步探讨。

关于行政机关对所属企事业单位的管理行为是内部行为还是外部行为比较复杂。在经济体制改革前，国有企事业单位完全受制于主管部门，没有独立性。从市场经济的发展要求来看，国有企事业单位都应成为独立的主体，以充分调动各主体的积极性。因此，在行政法上，应将行政机关与其管理的企事业单位的关系视作外部关系，他们之间的纠纷可由行政诉讼解决。《行政诉讼法》第11条第3款规定，认为行政机关的行为侵犯其法定的经营自主权的可提起诉讼，正是这种精神的体现。

8. 其他标准。除上述7项标准外，对某些行为还适用其他一些标准，如法律排除审查的行为不可诉，须复议前置的行为不经复议的不可诉等。

上述受案标准的提出，旨在为行政机关行为的可诉性分析提供一些思路。然而，学理上的归纳并不能解决实践中的所有问题，笔者认为应确立一项原则，即当行政机关行为的可诉性难以分辨时，应作有利于

相对人的认定,将该行为列入受案范围。实践中常常遵循的却是相反的思路,可诉性不明确的不受理,其结果导致了这样的情形:一方面行政诉讼案件少,一些法院的行政庭无事可干;另一方面又将大量行政纠纷堵在法院大门之外,使相对人得不到应有的救济。这一状况与建立行政诉讼制度的根本目的是不相吻合的,应当有彻底的改观。

三、确立行政诉讼受案标准的途径

如何将上述行政诉讼受案标准作用于实践,主要有两条途径:

1.通过司法解释确认受案标准。运用司法解释来确认行政诉讼受案标准是最便捷的方法,但并不简单。如本文第一部分所述,目前的司法解释存在不少问题。要使司法解释在受案标准的确认方面真正发挥作用,至少还要从以下四个方面努力:第一,解释的准确性。司法解释不得超越法律的规定,同样不得偏离和误解法律的规定。如我国司法解释中将可诉行为限定为单方行为以及是针对特定的相对人就特定的事项所作的行为等是值得进一步探讨的。再如将公安机关对交通事故责任认定确定为不可诉的行为则显然是不合适的,极不利于对相对人合法权益的保护。第二,解释的全面性。现行的司法解释在行政诉讼受案标准方面,对许多有争议的问题没有解释。如程序行为、事实行为是否可诉,内部行为的范围有多大,国家行为的外延有多宽,都不清楚。由于《行政诉讼法》的规定较为原则,因而需要司法解释作全面的规定;否则,将留下许多困惑。第三,解释的准确性。司法解释应当具体明了,具有可操作性,这是最基本的要求。司法解释对具体行政行为作了界定,比《行政诉讼法》的规定细化了一步,但远不能说具体明了,司法解释还需进一步具体化。第四,解释的一致性。司法解释要随着社会的发展而变化,从这一角度说,不可能要求司法解释一成不变。但司法解释并不意味着可以随意,如果对同一性质的行为,此时解释可诉,彼时又解释不可诉,自然会造成实践的混乱。司法解释如果反复无常,当失去其应有的作用。

2.通过判例确立受案标准。我国是成文法国家,不承认判例的效力,但并不意味着不能通过最高人民法院的判例来认可受案标准。既然最高人民法院的司法解释能得到各级人民法院的遵守,最高人民法院的判例也将对各级人民法院起到指导作用。在这方面,可借鉴日本的经验。日本虽然不承认判例的效力,但在行政诉讼中,判例在事实上对各级法院发挥着约束作用。

通过判例确立受案标准应重视以下几个环节:第一,最高人民法院要有更多的机会审理疑难案件和典型案件。我国实行二审终审制,法院又有四级之多,因而按正常管辖,在行政行为的可诉性方面即使有争议,也不可能由最高人民法院作终审裁决。这里最高人民法院虽然随时都有提审权,但实质上很难及时了解各基层人民法院的审理情况。这实为实践中的一大遗憾。为解决此问题,可考虑将受案标准有争议的案件,交由中级人民法院作为第一审法院审理,以保证二审由高级人民法院作出。对二审不服的,最高人民法院可决定是否再审。第二,对行政判决书要加以改革和完善。作为有指导意义的判例,应当内容详实,说理论述充分,并有必要的价值判断和选择;否则难以树立相应的权威。第三,要加强判例的编纂工作,以便于指导各级人民法院的审判工作,并真正把握受案标准。

注释:

(1) 参见陈桂明、马怀德:《案例诉讼法教程》,中国政法大学出版社1996年版,第255页。

(2) 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》中规定:“具体行政行为是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。”

(3) 参见吕诚、王桂萍:《行政事实行为几个问题的探讨》,《行政法学研究》1996年第4期,第15页。

(4) 参见胡建淼主编:《行政法教程》,法律出版社1996年版,第128页。

(5) 参见罗豪才主编:《行政法学》,中国政法大学出版社1996年版,第183页。

(6) 参见南通市中级人民法院行政庭:《具体行政行为可诉还是不可诉的划分标准》,《行政法学研究》1997年第2期,第66页。

(7) 政治性权力主要是法律授予的国防、外交方面的权力,一般对政治性权力的行使者追究政治责任。

(8) 参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第650页。

(9) 参见王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第603页。

(10) 参见南通市中级人民法院行政庭:《具体行政行为可诉还是不可诉的划分标准》,《行政法学研究》1997年第2期,第67页。

(11) 参见陈桂明、马怀德:《案例诉讼法教程》,中国政法大学出版社1996年版,第248~249页。

[相关文章：](#)

[论行政法的目的、手段与体系](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

