

# 司法审查为何运行不畅,行政诉讼如何走出困境

## ——从权力(权利)制约角度分析司法审查陷入困境的症结与对策\*

◇赵永伟 [北京大学 法学院,北京 100000]

**摘要:**中国的司法审查制度在实践中运行不畅,其症结就在于司法审查所要求的权力分工与制约无法实现,权利与权利及权力与权力不对等、不平衡(即权力结构不均衡),没有市民社会里的社会权力制约国家权力。因此培育成熟的市民社会,健全党对司法审查工作领导的方式;完善利益分配机制,消除行政权对司法权的非正当控制,等等,则不能不是我们走出司法审查困境的可取对策。

**关键词:**司法审查;权力制约;市民社会;权力结构;行政权

**中图分类号:** D 916.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-1289(2003)02-0057-06

现代社会关系日益复杂,“无为”或者“守夜”的政府绝不能满足人类社会在新世纪的发展。行政权是司法审查的出发点和落脚点,即司法审查离不开对行政权的关注。行政权是“必要之恶”;其“必要性”决定了我们对行政权不能持简单的否定态度。但对“放松管制运动”我们则应该有正确的认识;其“恶性”决定了我们对行政权应有充分的警惕和监督机制。不受制约和监督的权力,必然导致腐败;绝对权力导致绝对腐败,这已成为一条颠扑不破的真理。司法审查制度的建立,其实质就是创设一种权力(司法审查权)来控制行政权的“恶性”,防止行政权被滥用,督促行政机关依法行政,给行政相对人在其合法权益受到行政权违法侵害时提供一条司法救助途径。按照立法者的设想,在良性运作的司法审查法律关系中,行政相对人是能够通过司法审查权来抗衡行政权滥用的。然而,立法者的美好设想,在中国特有的国情下,却往往被扭曲和异化。“《司法审查法》的建立,在我国已经有10余年历史了,但在

其运行中却存在不少问题,法律本身的预期意义与所产生的社会效果相比反差较大。1998年全国行政案件总数是九万二千多件,1999年是九万八千多件,对于一个有十几亿人口的大国来说,这个数字太少了。实践中,行政相对方不敢告、不愿告、‘告也无用’、‘民不与官斗’的观念仍在流行。”<sup>[1]</sup>面对新世纪的新态势,我国的司法审查制度应该有怎样的应对?

以系统论的观点来分析我国司法审查制度运行不畅的原因,我们可以发现导致这一结果的因素是多方面的,既有宏观因素,亦有微观因素;既有制度层面的因素,亦有理念层面的因素。细而言之,我国司法审查制度难以良性运作的的原因既有经济上的根源(如市场经济不够成熟),亦有政治上的根源(如民主制度不够健全);既有历史法文化的根源(如传统的官本位意识很强),亦有现实法治实情的根源(如当今法治的程度仍然较低);既有司法审查制度本身的根源(如司法审查的范围过于狭窄),亦有司法审查制度运行环境的根

\* 在我国行政法学界,有学者认为“行政诉讼”与“司法审查”是不相同的。(杨寅:《行政法学中的“行政诉讼”与“司法审查”的关系》,载《华东政法学院学报》,1999年第1期。)但普遍认为“司法审查”和“行政诉讼”是不同语词表达同一概念。罗豪才教授曾主编高等教育法学教材《中国的司法审查制度》(北京大学出版社1993年版)和《行政法学》(北京大学出版社2000年版)两部全国性统编教材,而这两本教材就是使用“司法审查”来代替“行政诉讼”的。笔者认为,我们虽然不能绝对地把“司法审查”和“行政诉讼”相等(因为从历史渊源和制度背景来看,“司法审查”和“行政诉讼”在大陆法系和英美法系有着不同的历史轨迹和特定内涵,也是跟不同的政体相联系的),但在通常意义上两者是可以交叉使用的。本文的标题为了行文需要同时使用“司法审查”和“行政诉讼”两个语词来表达同一概念,但在正文中则更多地使用“司法审查”,因为在笔者看来,“司法审查”更有权力制衡的色彩,而本文的中心即是突出权力制约。

\*\* 收稿日期:2002-06-28

作者简介:赵永伟(1976-),男,安徽凤阳人,北京大学法学院法学博士生,研究方向为行政法。

源(如没有成熟的市民社会)。但是,当我们再细致梳理这些现状的根源时,我们就会发现,这些现状渊源于同一现象:司法审查制度所要求的权力分工与制约难以实现,权利与权力及权力与权力不对等、不平衡(即权力结构不均衡),没有市民社会里的社会权力制约国家权力,司法审查权无法抗衡强大的行政权,立法者在《行政诉讼法》条文上创设的司法审查权在现实生活中难以行使,行政相对人难以通过司法审查权来维护自己的合法权益,司法审查制度的实质被扭曲、异化了。司法审查要想从困境中走出,根本之途就是要培育成熟的市民社会,形成有力的社会权力来制约恣意的国家权力;要使法律条文上的司法审查权在社会实践中站立起来,使行政相对人可以借助司法审查权来对抗恣意的行政权;要实现司法审查中的权力结构均衡化,即行政权、司法审查权和行政相对人权利三者之间的良性互动。本文无意去分析每一个具体的原因,而是把关注的焦点定位于司法审查中的权力(权利)关系;司法审查缺少市民社会里的社会权力制约,司法审查权易于被滥用。笔者希望借助对司法审查中的权力(权利)关系的分析,来深刻理解和把握我国司法审查陷入困境的症结和对策。

### 一、司法审查缺少市民社会支撑

司法审查是宪政与法治水平的重要尺度,而一个国家的宪政与法治离不开市民社会作为根基。市民社会的形成意味着社会权力可以对抗恣意的国家权力,意味着行政相对人在强大的国家权力面前不再惧怕,这是司法审查运转的前提条件。在当前,我国的经济体制尚不完善,市民社会尚未真正形成,使得我国的司法审查制度缺少社会根基和民众基础。

我国在历史上没有市民社会的传统,几千年的封建专制统治和建国后长期的高度集权体制,造成崇尚人治、轻视乃至否定法治的遗毒难消。“长期以来,在封建社会所形成的‘官贵民贱’、‘下不能犯上’、‘民不能告官’、‘怕官’、‘忌诉’、‘息事宁人’的思想严重,官本位、等级制的权力观念和官僚主义作风盛行,崇尚人治,轻视以至否定法治。一些地方、一些部门,往往是掌权人的一个表态、一张条子,就足以使法律扭曲变形,使办案人员不得不唯命是从;实践中的‘条子案’、‘首长案’,裙带关系、门户关系、尊卑关系,不仅给社会带来不正之风,同时也阻碍了行政诉讼(司法审查)现代化的实现。”<sup>[2]</sup>公民的起诉是启动司法审查的前提,没

有相对人的起诉,法院不能主动审查行政行为。司法审查的主要目的是保护公民合法权益免受行政权的非法侵犯。但如果公民权利意识淡薄,就无法形成良好的司法审查外部环境。而我国公民权利意识淡薄的现状已经对司法审查产生了不少负面影响,妨碍了司法审查功能的有效发挥<sup>[3]</sup>。因此,培育市民社会,宣扬现代法治精神,培养权利意识,就势必成为司法审查走出困境的必要条件。中国人民素来往往往少有利,但绝对不是中国人民对权利不感兴趣;相反,饱受“权利饥渴”的中国人是渴望行使权利的。《行政诉讼法》实施的第二年,法院的行政案件受案率上升 97.35%就能充分说明这个问题,然而,紧接着是人们对司法审查的热情陡然下降。这是什么原因呢?因为他们行使自己的权利后,往往得到的是很不理想的结果,这是因为行政相对人缺少市民社会作为自己行使权利的依靠,不能借助市民社会的社会权力来对抗恣意的国家权力。

制度上的规定即使再完美,但如果缺失制度运行的土壤,那也只能是黄仁宇先生所谓的“间架性设计”。从实现司法审查良性运转的逻辑来分析,要走出司法审查的困境,首先应该是造就司法审查良性运转的土壤。中国行政诉讼要走出困境势必首先应该建立健全市场经济体制,发育市民社会,形成自下而上的市民社会推动力。司法审查的真正实现必然涵盖对权力的制约和规范,没有对权力的有效制约和规范,司法审查就容易被异化。具体到我国司法审查中制约权力内涵的实现,应该运用托克维尔的理论,用社会制约权力,而不能仅仅是用权力制约权力的模式来完成。市民社会的形成意味着社会权力的形成,意味着社会权力可以有效地制约国家权力;意味着政治国家的权力不会像脱缰野马那样肆意驰骋,意味着政治国家要服从和服务于市民社会的需要。事实上,社会权利制约国家权力是司法审查的基础,而司法权制约行政权则只是司法审查的手段。司法审查的良性运转必须依赖于权力(权利)结构的均衡化,即在权力与权利的关系中,只有权利制约权力,才有可能保障权利;只有权利的充分行使,也才能制约权力。而不仅仅是权力结构的均衡化,即仅仅是权力的分立和制约。在人世的背景下,对于中国来说,要走出行政诉讼的低谷,必须尽快培育市民社会。因此市民社会的成熟意味着司法审查有了更坚实的民众基础,意味着行政相对人不再惧怕强大的行政权,意味着行政相对人敢于借助司法审查权来维护自己的合法权益,意味着民众的权利意识已经升华。当

然,在培育市民社会的同时,我们也应该培养公民的权利意识,但这种权利意识的培养不应是虚无的书面许诺,而应切实建立各种保障制度,要建立行政诉讼保障机制,尤其对于打击、报复行政相对人的行为应予严惩。

## 二、明确执政党在司法审查中的功能定位

从理论上分析,在很大程度上,司法审查表现为行政权与司法权之间的制约与平衡,行政相对人就是通过这种权力之间的对抗来实现个人合法利益的维护。执政党的权力在司法审查关系中是不应该直接介入的。但在我国就往往出现这种情况,这就势必从一个方面干扰司法审查权的正常行使。

我们不是排斥执政党对司法审查的领导与监督,我们不赞成的是党对司法审查的不适当干预。执政党在司法审查中应该有正确的功能定位。众所周知,中央反复强调各级党委要支持司法机关独立公正审判,但实际贯彻中并不尽如人意。常常出现这种情况:如果党委的领导人法治观念较强,自己也比较清廉,则司法机关能较好地独立公正审理案件,但如果党委的领导人不廉洁、不公正,缺乏甚至没有法治观念或与案件当事人有牵连,则法院很难通过司法审查权来制约行政权的滥用。因此,司法审判的公正与否往往因党委的领导人不同而有所差异,这与建设社会主义法治国家的伟大目标是不相适应的。须知,坚持党对司法工作的领导是社会主义国家不可动摇的基础原则。但长期以来,落实党对司法机关的领导主要是通过各级党委领导本级司法机关来实现的。笔者认为,这种方式容易导致地方党委对司法机关的不当干预。从党对司法工作的领导来看,存在问题的主要原因就在于,没有找到一条适合司法工作特点的实现党领导的途径和体制。因此,通过党中央在最高人民法院设立工作委员会来领导全国的审判工作,应是改善党对司法工作的领导的有效途径。因为这样可以避免某些地方党委以人事任免权为后盾,直接操纵地方司法机关,干涉司法工作的正常秩序。

在法治国家里,“法律是国王”,是最高的权威,是至高无上的准则。执政党也必须服从法律。我国也正在向成熟的法治国家迈进。我国宪法规定:“……各政党必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织(当然包括执政党)或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。中国共产党党章也明

确规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动”。中国共产党是我国的执政党,当然在国家政治生活中处于核心领导地位。这绝不意味着党要垄断和包揽一切国家权力。执政党有执政党的职责,应有自己的工作方式,它应该从具体的繁杂琐碎的事务中解脱出来,集中精力把握国家发展的总方向和大政方针,具体管理工作则应交给国家机关负责,以充分发挥国家机关应有的管理职能。党组织国家化是违背现代政党政治原则的。所以,司法审查体制的改革不是不要党的领导,而是如何改善和加强党的领导。因此,我国司法审查制度走出困境的对策之一就是摆脱执政党对司法审查权的不当的直接干预,实现司法审查权的独立自主。

## 三、合理的利益分配机制不完善

行政官员、法官需要基本的物质保障,需要获得自己正当的利益。但当前,我国现行体制缺失合理而正当的利益分配机制。缺失合理的利益分配机制,行政官员就容易铤而走险寻求不正当的利益来源,这样,行政权被滥用的趋势必然加剧,对司法审查权就会形成更大的冲击;缺失合理的利益分配机制,法官同样会为了自己个人的利益而亵渎手中的司法审查权,这样,本身就较弱的司法审查权也被异化了。而建立正当合理的利益分配机制,行政官员就会减少铤而走险的概率,行政权被滥用的趋势就会减缓;同理,法官在获得了自己的正当而合理的利益之后,他们珍惜手中的司法审查权的可能性就会增加,使本身较弱的司法审查权不轻易被玷污。

对利益的追求是人的天性。以经济学的术语来说,因为每个人都是经济人,行政官员和法官也不例外。按照我国现行的法律政策,国家机关可谓“清水衙门”。“衙门”内的人也食人间烟火。有的人“穷则变、变则通”,权钱交易开始出现。在此情况下,本应为公共利益服务的行政机关,却卷入了同社会各种利益集团的利益再分配,导致了地方保护主义和部门利益集团的利益再分配,导致了地方保护主义和部门利益的急剧膨胀,各种巧立名目的摊派、收费及不公正的行政处罚事件层出不穷,往往将司法审查制度淹没在横流的物欲中。

面对这种情况,我们的对策是什么?或许西方国家的做法值得我们借鉴。“高薪养廉”与“轻错重罚”相结合,是西方政治体制的普遍原则。“在被抓的可能性很小,而且如果被抓住所受惩罚很轻或根本不存在什么

惩罚的情况下,希望薪水很低的法官、检察官和警察拒绝诱人的贿赂是不现实的。”<sup>[4]</sup>在西方发达国家,公务员、法官实行高薪制,这样可以吸引优秀的高素质人才进入公务员、法官队伍,提高公务员、法官整体素质;同时,实行“轻错重罚”制度,这样能促使公务员、法官格外珍惜职位,廉洁自律,不敢滥用手中权力搞交易。高薪养廉制度已经成为西方发达国家的共同政治文明。笔者不是西方化的赞成者,但是,笔者确实赞同高薪养廉的合理性,因为它充满了人类的理性色彩,而不是感情行事。或许,有人驳斥:“在我国实行公务员、法官高薪,国家财力难以承受,社会上也会产生不平衡心态”。但是,我们必须承认这样一个事实:许多人对清水衙门趋之若鹜,渴望成为“人民公仆”,衙门(包括政府和法院)里的一些人并不清贫而是过着较优越的物质生活。他们的物质生活财源来自何处?不言自明。这些钱财能从阴暗的渠道入公务员、法官的口袋,带来腐败和肮脏的交易,为什么就不能从“阳光道”交到“人民公仆”手中呢?人民既然对一些“公仆”不再充分信任,又何必再遮遮掩掩呢?阳光是最好的防腐剂!没有阳光的阴沟,腐败丛生!当然,“高薪”不能必然“养廉”,必须要有严厉的监督机制与之相配套。

#### 四、法院在政治体制中的地位名不副实

西方的司法审查制度是建立在三权分立的政治体制之上的。我国的政治体制不是三权分立,而是议行合一,所以,不能生搬硬套西方的司法审查制度。但是,司法审查制度作为人类共同的政治文明,它在中外存异的同时,亦有共同的内在要求。笔者认为,无论是西方的司法审查制度,还是中国的司法审查制度,都要求法院在政治体制中的地位是独立的,而不是行政机关的附庸或者受制于行政机关。我国现行的司法机关在实践层面受制于行政机关的司法体制,是人民法院难以充分有效地行使司法审查权的另一重要原因,是司法审查难以正常运作的又一症结。

法院行使司法审查权,所以法院在政治体制中应该有相对独立的地位。在理论上,我国实行“一府二院”制,政府与法院、检察院的法律地位是平等的,都由人大产生,并向人大负责;我国宪法规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关的干涉;《行政诉讼法》亦规定行政审判独立原则。但是,在我国的实际司法运作中,宪法的这一原则规定显得较为软弱无力。对于这种情况,有学者称之为“宪法意义挫

折”<sup>[5]</sup>。在现实政治实践中,法院的人事安排、装备配置、经费划拨往往受制于同级地方行政机关。人、财、物是一个机关正常运行的前提条件,因而法院受制于行政机关就显得顺理成章,司法审查无力对抗行政权也就理所当然。但面对这种现实,法院怎能放开手脚审判?又怎能作出公正的判决?“司法权是终极权力,它对争执的判断和处理是最后的和最具权威的,这在结果上必须要求它代表着社会公正。一旦司法公正受到怀疑,社会公正便荡然无存了。”<sup>[6]</sup>所以,司法审查要走出低谷,法院必须改变受制于行政机关的尴尬境地。

“实现行政审判独立,就能营造一个公民敢告、行政机关必须应诉、审判机关勇于依法裁判的良好的司法环境,使行政机关的行政活动真正置于有效的司法监督之下。从一定意义上讲,也可以将行政审判的独立作为我国法院实现司法独立、实现司法公正的突破口”<sup>[7]</sup>。通过司法体制改革,要使法院在人、财、物等方面独立,而无需依赖于行政机关,让“一府二院”从文字变成现实,从制度走向实施。有的学者甚至建议重新划分司法区,加强审判机关的垂直性、系统性,克服地方行政权对地方司法权的任意干涉。要提高管辖级别,间接增强法院的司法审查权。建立行政公益诉讼制度,可由检察机关代表公共利益提起司法审查,追究行政违法者的法律责任,以开辟另外一个渠道来制约强大行政权的滥用<sup>[8]</sup>。总之,这些举措的主导思想都是为了改变司法审查权较弱的局面,实现司法审查困境的突破。

#### 五、司法独立原则的本质须进一步体现

司法审查的运行必须通过司法权进行,司法权在司法审查中不可或缺。因此,司法审查制度与司法独立原则有着更密切的联系,没有真正的司法独立就不会有运行有效的司法审查。司法独立原则作为人类共同的法治文明,它有着特定的质的规定,即它不仅要求作为整体意义上的司法权独立,而且更要求具体行使司法权的法官个人独立、地位有保障。笔者认为,在我国,作为整体意义上的司法权独立不仅要具有宪法文本意义,更要在实践中认真体现。司法独立原则在本质上要求法官个人职位稳定、意志自由,法官能够凭着自己的职责和内心的公正良知独立地主持公道而不必受自己的上司支配。这一点在司法审查中尤为重要,因为司法审查中的法官面对的不是普通的民事权利,而是强大的行政权力。

我国法律对法官无特别的保障制度,庭长、院长、

审判委员会、党组对承办案件的法官有种种限制。法官不实行终身制、高薪制。在司法实践中,法官的管理体制行政化比较严重,法官依附于本院的领导人,法院的顶头上司决定法官的仕途命运。因此,切实建立法官保障制度,是司法体制改革的重要一环,更是司法审查走出困境的必然要求。只有这样,司法审查才能得以落实。基于保障司法独立理论,西方各发达国家均在宪法中规定了法官保障制度。当然,我们也应该注意到,在建立法官保障制度之后,法官个人将拥有极大权力。在这种情况下,若法官素质不高,又无制约机制,其危害将更大、更可怕。所以,西方各国在建立法官保障制度的同时,对法官资格作了高标准要求,并设定了相应的监督体制。英国的治安法院法官、伦敦区法院及郡法院法官,均须具有七年以上律师经验;日本则要求先经过司法考试合格,再修习三年才能任简易裁判所判事(法官),十年以上方能做高等级地方裁判所判事。所以,我国对进入法官队伍的人员也应有严格的学历和实践要求,并设立有效的监督机制。按照西方的法治经验,法官保障制度一般都有以下几点:法官终身任职,除非个别情况如触犯刑罚等,不得免除;法官调职转官,必须征得本人同意,不得违背其本人意愿免官、转官或停职;法官实行高薪;法官在职期间不得减俸,等等。

可见,掌握司法审查权的法官地位与司法独立原则不一致,也是导致司法审查权不能有效运转的重要原因。因此,借鉴西方的法官保障制度,加强我国法官在司法审查中的独立地位,这是我们走出行政诉讼困境的重要举措之一。当然,在加强对法官地位的保障的同时,也要加强对法官的监督机制设计,这一点我们已在本文的“高薪养廉”与“轻错重罚”中作了论述。

## 六、司法审查范围狭窄有限

何谓司法审查范围,行政法学界有不同的观点。有的认为,司法审查范围仅仅指行政诉讼的受案范围;有的认为司法审查范围不仅包括受案范围,还包括司法审查的强度,即涉及到行政行为的合法性和合理性问题。本文所论述的司法审查范围即采用后一种观点,即司法审查范围指司法审查的广度和深度两个方面。我国《行政诉讼法》规定,司法审查范围只限于具体行政行为,而行政规章以及其它规范性文件等抽象行政行为不是司法审查的对象,是排除在司法审查范围之外的。当前,行政违法的形式已经开始变化。“随着我国市场经济体制的建立与发展,以往计划经济时代通行的

个案调整、逐事行令的行政行为方式渐遭放弃。而具有法的方式,负责进行一般调整且可反复适用的行政规章,则日益为行政管理所倚重。”<sup>[9]</sup>过去行政机关以“权”谋私,而现在却变为以“法”谋私,即各部门往往通过有“法律外壳”的规范性法律文件来谋取本部门利益。法院对此种情况,只能望“法”兴叹,因为法院无权审查抽象行政行为。结果是“白色腐败”悄然走上历史舞台。另外,《行政诉讼法》规定,人民法院原则上只审查行政行为的合法性,合理性问题具有“司法豁免权”。但是,在我国行政权普遍被滥用,利用行政自由裁量权之名,行非法侵犯公民权之实的现象比较严重。而且,在司法审查中,如何划分合法性与合理性以及两者能否截然分开等都出现不少的问题,这已严重影响了司法审查功能的发挥。

西方国家的司法审查制度一般不排除对抽象行政行为的审查,而且审查的深度也不限定在合法性范围内。在入世的背景下,WTO规则的要求已经对我国的司法审查范围提出了挑战,扩大司法审查受案范围已经成为一项应尽的国际法义务。在现代社会趋于繁杂的背景下,法治已经不再仅仅是要求形式合理性,更要求实质合理性、行政合理性和比例原则已经成为国外行政法原则的重要支柱,因而加强对行政自由裁量权的控制已经成为一个行政法发展的国际趋势。因此,司法审查要走出困境,扩大司法审查的广度(即扩大司法审查的受案范围),加大司法审查的深度(即司法审查权可以适度地介入行政合理性),已成为必然。

## 七、结束语

英国著名的公法学家戴雪有句名言:宪法是静态的行政法,行政法是动态的宪法。在英美法系国家,司法审查是行政法的核心内容;在大陆法系国家,司法审查在行政法中亦居于重要地位。21世纪的中国要实现民族复兴必然要走向宪政,而行政法作为动态的宪法在这一个伟大的跨世纪转折中必将发挥有力的促进作用。因此,面对新世纪的挑战与机遇,我们应该清醒地认识到司法审查在理论上的重要价值和在实践中的现实困境。民众对司法审查尚未寄予厚望,行政相对人不敢大胆地提起司法审查,法官难以独立公正地行使司法审查权,行政主体对司法审查任意抵制而且能有效抵制,等等,这些是我国现行的司法审查制度存在的突出问题。通过上文分析,我们知道,这些问题产生的根源在于权力(权利)结构不均衡。笔者于本文无法也

不可能面面俱到,只是从一个单一的角度——权力(权利)制约来分析司法审查制度陷入困境的症结和对策。从宏观层面而言,经济上发展和完善市场经济体制,政治上建立和健全民主政治体制,观念上树立和培育权利意识,等等,这些是司法审查制度走出困境的当然要求,不必多言。具体到微观层面,笔者认为,培育成熟的市民社会,以形成社会权力制约国家权力;健全党对司法审查工作领导的方式,以理顺党的权力与国家权力的关系;完善利益分配机制,使行政权、司法审查权的功能不被现实的利益因素扭曲;消除行政权对司法权的非正当控制,摆脱司法权尴尬的附庸地位,确立法官保障制度,扩大司法审查的广度和深度,以形成行政权与司法审查权之间的合理分工和恰当的制约关系,等等,这些是我们当前走出司法审查困境的对策。

### 参 考 文 献

[1] 应松年. 中国行政法的创制与面临的问题[J]. 江海学刊, 2001, 1.

- [2] 房保国. 我国行政诉讼面临的困境与解析[J]. 华东政法学院学报, 2000, 5.
- [3] 高新华等. 传统“厌诉主义”对当代行政诉讼的影响[J]. 南京化工大学学报(哲社版), 1999, 2.
- [4] 国际组织面临的一个大问题: 打击腐败[N]. 参考消息, 1996-09-19(2).
- [5] 陈端洪. 对峙——从司法审查看中国的宪政出路[J]. 中外法学, 1995, 4.
- [6] 徐显明. 论“法治”构成要件——兼及法治的某些原则及观念[J]. 法学研究, 1996, 3.
- [7] 王玉兰. 行政诉讼的人本主义之维[J]. 山东法学, 1999, 4.
- [8] 姚荣英. 论人民法院提起行政诉讼权的确立[J]. 西北大学学报(哲社版), 1998, 2.
- [9] 陈有西. 我国行政法院设置及相关问题探讨[J]. 中国法学, 1995, 1.

[责编: 刘仲秋]

## Why Is Judicial Review not Well Conducted and How Can Administrative Legal Proceedings Get out of the Dilemma?

ZHAO Yong-wei

(Beijing University, Beijing 100000)

**Abstract:** The Chinese judicial review system does not work well in practice. The main reason lies in the fact that the separation of power and division required by judicial review system is not carried out; there is disequilibrium between power and rights and a lack of check on the state power from citizens. Therefore, the countermeasures are to develop political awareness of mass citizens, to improve the way the Party guides the work of judicial review, and to do away with administration's non-justified control over judicial conduct.

**Key words:** judicial review; power check; citizens' society; power structure; administrative power