

改革开放四十年行政诉讼的 成就与展望

马怀德^{*}

孔祥稳^{**}

摘要 改革开放为我国行政诉讼制度的建立和发展提供了历史土壤。以1989年《行政诉讼法》的颁布、2014年《行政诉讼法》的修订等事件为标志,我国行政诉讼制度在短短四十年内经过了萌芽、建立、完善及更新四个阶段,实现了跨越式发展,为维护公民、法人和其他组织的合法权益,促进依法行政和法治政府建设,化解社会矛盾发挥了重要作用。进入新时代,应当以实现国家治理体系和治理能力现代化为导向,推进行政诉讼制度的现代化。在宏观层面,应当优化行政诉讼在权力结构中的地位与配置;在中观层面,应当解决行政诉讼制度的突出问题,进一步提升制度运行实效;在微观层面,应当完善诉讼规则,推进制度设计的精细化。

关键词 行政诉讼 最高人民法院 司法解释 指导性案例

法谚云“无救济则无权利”,行政诉讼制度是承载着民主与法治、公平与正义等多元价值的重要法律制度,对于推进依法行政,建设法治中国具有不可替代的重要作用。改革开放后,我国民主法治不断发展,行政诉讼制度得以生根发芽并成长壮大。时至今日,行政诉讼制度已经成为我国司法制度的重要组成部分。回顾改革开放以来行政诉讼制度的发展历程,总结其中经验并探索未来发展课题,对于新时代的法治建设具有重要意义。

* 中国政法大学教授。

** 对外经济贸易大学法学院讲师。

一、行政诉讼制度的发展历程

(一)制度萌芽:1989年之前

行政诉讼制度根植于对行政权力的规范和对公民权利的保障理念,其存在和运行要求有相应的政治经济社会文化背景。早在新中国建立之初,1954年《宪法》第97条就规定:“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员,有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有取得赔偿的权利。”但因为种种历史原因,这一规定并未得到真正落实。1978年12月,党的十一届三中全会作出了改革开放的重大决策,民主法治建设由此进入新的发展阶段,为行政诉讼制度的正式建立提供了历史土壤。在1978年十一届三中全会召开到1989年《行政诉讼法》颁布这段时间里,我国的行政诉讼处于分散立法和碎片化建构阶段,其所形成的理论和司法实践为出台统一的《行政诉讼法》奠定了基础。^{〔1〕}

1.单行立法推动了行政诉讼制度的建立和发展

1979年《选举法》第25条首次明确,对于选举委员会的处理决定不服的,可向人民法院起诉。尽管选举委员会并非严格意义上的行政机关,但该规范实际上明确了公民可以通过诉讼渠道向国家主张权利。1980年9月至1981年12月通过的《中外合资经营企业法所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》三部税收相关法对于纳税争议做出了相似的规定:企业和个人与税务机关发生纳税争议时,应当先按照相应规定纳税,然后再向上级税务机关申请复议。不服复议决定的可以向人民法院提起诉讼。我国行政诉讼制度的雏形由此诞生。据学者统计,1989年《行政诉讼法》出台之前,在能够检索到的104部规定了行政诉讼的法律和行政法规中,与税收、行政收费、金融相关的法律规范数量最多,达到25部,占全部立法数量的24%。^{〔2〕}这在一定程度上说明,市场经济既需要规则和秩序,也需要规范行政权力。1982年《民事诉讼法(试行)》第3条第2款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定”,为单行法中规定的诉权提供了制度保障。基于此,行政诉讼制度快速生长起来。截至1989年《行政诉讼法》颁布前夕,我国已有130多部法律和行政法规规定了公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉。^{〔3〕}

2.《治安管理处罚条例》为行政诉讼扩容

在这一阶段,对行政诉讼制度发展产生重大影响的标志性事件还有1986年9月《治安管理处罚条例》的通过。该法规定,对治安管理处罚不服可提起申诉,对申诉裁决不服的可向人民法院提起诉讼。将治安行政案件纳入到行政诉讼范围中,为保护公民的合法权益建立了一道重要的制度屏障。由于公安机关是传统意义上的“强势”部门,通过行政

〔1〕 参见王万华:“新中国行政诉讼早期立法与制度——对104部法律、行政法规的分析”,《行政法学研究》2017年第4期,第49—65页。

〔2〕 同上注,第56页。

〔3〕 王汉斌:“关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的说明——1989年3月28日在第七届全国人民代表大会第二次会议上”,载王汉斌著:《社会主义民主法制文集》,中国民主法制出版社2012年版,第316页。

诉讼的方式对其进行司法监督大力促进了依法行政观念的普及,使人们意识到即使是强力的行政权也应当置于法律监督之下。同时,因为治安管理处罚案件数量较多,大量案件进入行政诉讼渠道,使得行政诉讼在整体上得以扩容,获得了更广泛的实践养料和发展空间。据报道,1987年3月,江苏省涟水县人民法院判决撤销了淮阴市公安局所做出的一起治安处罚裁决,该案成为自1982年《民事诉讼法(试行)》规定行政诉讼制度以来法院首次判决公安机关败诉。虽然事后审判员被调离原有岗位,但这一判决仍极大震动了行政机关,行政行为的程序问题得到了高度重视。^{〔4〕}

3. 各级行政审判庭为行政审判提供了组织保障

行政诉讼实践的快速发展对审判组织形式提出了客观要求,依托法院民事审判庭和经济审判庭审理行政案件已无法满足实际需要。1986年10月,湖北省武汉市中级人民法院成立了全国第一个行政审判庭,湖南省汨罗县人民法院设立了全国基层法院第一个行政审判庭。^{〔5〕}面对各级各地人民法院相继提出的设立行政审判庭的请求,最高人民法院显得相对冷静和慎重。1987年1月,最高人民法院发布《关于建立行政审判庭的通知》,要求各地“采取积极而又慎重的态度”,通过试点总结经验,具备条件再推开设置。但行政诉讼实践的快速发展势头证明,建立相对独立、专业的行政审判组织已经成为完善行政诉讼制度的必然选择。1988年10月,最高人民法院正式成立行政审判庭,^{〔6〕}截至1989年《行政诉讼法》颁布前夕,我国各级人民法院已经建立了1400个行政审判庭,^{〔7〕}这意味着行政审判工作有了相对独立和专业的人员、组织保障。

(二) 制度建立:1989年——1999年

1. 《行政诉讼法》的施行标志着行政诉讼制度正式确立

1986年《民法通则》生效后,新中国第一任国务院法制局局长,时任全国人大法律委员会顾问的陶希晋在一次座谈会上提出,在废除国民党的“六法全书”后,应当建立社会主义中国的“新六法”体系,而这一体系中目前缺少的就是行政法和行政诉讼法。^{〔8〕}时任全国人大常委会秘书长的王汉斌同志肯定了这一观点,并提出成立一个研究组负责相关工作,以江平为组长,罗豪才、应松年为副组长的行政立法研究组就此成立。^{〔9〕}按照预定计划,研究组首先着手起草一部类似于《民法通则》的《行政法通则》或《行政法大纲》,但由于缺乏理论积淀与实践经验,进展并不顺利。随后,研究组转而从诉讼法着手,开始起草行政诉讼法草案,并很快完成了草案的试拟稿。^{〔10〕}1987年,党的十三大报告明确提出了制定行政诉讼法的要求,制定《行

〔4〕 参见张维炜:“一场颠覆‘官贵民贱’的立法革命——行政诉讼法诞生录”,《中国人大》2014年第2期。

〔5〕 马怀德主编:《行政诉讼制度的发展历程》,北京大学出版社2009年版,第36页。

〔6〕 参见蔡小雪:“最高人民法院行政审判庭的成立过程”,《人民司法(天平)》2016年第33期,第60—63页。

〔7〕 王汉斌,见前注4,第316页。

〔8〕 秦夕雅:“专访中国政法大学终身教授应松年:中国行政立法30年”,载《第一财经日报》2013年11月1日,第A02版。

〔9〕 参见应松年口述,何海波整理:《与法同行》,中国政法大学出版社2015年版,第93页。

〔10〕 参见邢力:“行政立法研究组写出‘行政诉讼法(试拟稿)’”,《法学》1988年第1期,第52页。

政诉讼法》成为全国人大的重点工作，^{〔11〕}这在很大程度上加快了立法进程。两年后的1989年4月，《行政诉讼法》经审议通过，于1990年10月1日起施行。自此，公民对于行政机关侵犯其合法权益的行为有了明确的司法救济渠道。

《行政诉讼法》的颁布实施对于我国行政诉讼制度的发展与行政法治的推进具有重大意义。发展到今天，行政诉讼制度已成为中国特色社会主义法治体系中的重要组成部分。但在当时，确立“民告官”这一具有里程碑意义的创制性举动不无争议。从立法资料中可以发现，即便是在《行政诉讼法》提交全国人大审议的过程中，也有部分代表提出“条件不成熟”，“会给政府工作带来难度”，“有理无理，一时说不清，名声也不好听”等反对意见。^{〔12〕}这反映出当时社会各方对于行政诉讼制度的认知。我国文化传统中长久以来都存在着“官贵民贱”“民不与官斗”的观念，《行政诉讼法》的颁布施行，使得普通公民和政府能够坐在同一个法庭的两端，接受法院的居中裁判，有力助推了民主法治的发展。

1989年《行政诉讼法》从受案范围、举证责任、审查标准、判决方式等多个方面对行政诉讼制度进行了全面规定，其颁布施行意味着行政诉讼制度在全国范围内的正式确立。行政立法研究组在起草过程中所采取的“先程序后实体”的立法思路，也在实践中得到印证和贯彻。《行政诉讼法》中的诸多规定在此后有力促进了我国行政实体法的发展。如该法规定，对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的可以提起行政诉讼。行政处罚显失公正的，可以判决变更。这直接推动了行政处罚实体和程序规则的完善，最终促成《行政处罚法》的出台。

2. 最高人民法院通过司法解释、函复为制度落地提供配套

在《行政诉讼法》颁布施行后，最高人民法院于1991年发布了《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“若干意见”)，对受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉条件、审理、执行等多方面问题进行了具体界定。例如，对于《行政诉讼法》所采用的“具体行政行为”这一概念，《若干意见》将其定义为“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行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为”，并明确劳动教养决定、强制收容审查决定等行政行为属于受案范围。在今天看来，《若干意见》中的部分规定在理论上并不圆融，如对于具体行政行为单方性的强调，为人民法院受理行政合同之诉设置了障碍。^{〔13〕}但以该解释出台时的情况来看，《若干意见》以较为明确和具体的表述凝聚了审判实践中的共识，为各级法院的行政审判工作提供了重要指导。

由于彼时行政诉讼制度尚不成熟，各地法院经常致函最高人民法院，就实践中的疑难问题进行咨询。最高人民法院通过批示、函复等多种方式就此类问题作出指导，在个案中通过法律解释的方式，补充、完善、发展了行政诉讼制度。从内容上可以看出，这一时期的批复主要集中在明确行政诉讼的受案范围、管辖、起诉和受理的条件、行政审判中的法律适用规则等关涉制度运行的

〔11〕 马怀德，见前注5，第61页。

〔12〕 同上注，第66—67页。

〔13〕 马怀德，见前注5，第122页。

基本问题上。如在受案范围上,最高人民法院通过多个答复界分了公安机关所作出的行政行为与刑事侦查措施的区分标准,^[14]在管辖上确立了有限的选择管辖制度。^[15]这些批复成为下级法院办理行政案件的重要依据,其中的一部分被后来的司法解释甚至立法所吸收。

3.《最高人民法院公报》所刊载的典型案件补充和发展了成文规则

自1985年5月开始,《最高人民法院公报》开始向社会公布各类典型案例。作为成文法国家,我国并未确立严格意义上的判例制度,但有限的法律条文与千差万别的社会实践之间始终存在着需要具体解释的空间,在立法较粗疏、审判水平有限的情况下,通过典型案例统一裁判标准成为一条可行的路径。从1989年到1999年的十年间,《最高人民法院公报》一共刊载了21例行政审判案件,集中阐释了行政诉讼的受案范围、审理依据等问题,其中的部分案例如田永诉北京科技大学案等直接推动了行政诉讼学理和实践的发展,成为我国行政法治历程中的标志性案件。从这些典型案例中,能够观察到司法机关在面对过大的成文法缝隙时,如何在权限范围内发挥司法能动性,对制度进行补充完善。同时,这些案件也折射出我国市场经济发展和行政法治推进过程中面临的阶段性问题。如在《最高人民法院公报》早期刊载的案件中,多次出现公权力违法干预市场经济活动的案件,^[16]这在一定程度上反映出特定历史阶段的行政法治状况。从这个角度来说,观察典型、疑难、多发的行政案件,对于完善社会治理有着重要作用。

(三)制度完善:2000年——2013年

1.《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》及单行司法解释不断完善和发展行政诉讼制度

在行政诉讼制度正式建立并稳定运行后,围绕基本制度框架,不断调整解决实践中反映出来的问题,成为制度发展的主要方向。2000年3月8日,最高人民法院颁布了《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干问题的解释》),废止了1991年《若干意见》。《若干问题的解释》充分吸收了十年来的审判实践经验和学术研究成果,内容充实而丰富,对行政诉讼制度的发展产生了很大的影响,其在司法实践中的适用率甚至超过

[14] 参见《1991年5月25日最高人民法院行政审判庭关于对公安机关采取监视居住行为不服提起诉讼法院应否受理问题的电话答复》、《1991年6月18日最高人民法院行政审判庭关于公安机关未具法定立案搜查手续对公民进行住宅人身搜查被搜查人提起诉讼人民法院可否按行政案件受理问题的电话答复》、《关于对当事人不服公安机关采取的留置措施提起的诉讼法院能否作为行政案件受理的答复》等函复。

[15] 参见《1993年7月9日关于江西省高级人民法院赣高法函(1993)4号请示的答复》、《1995年8月24日对有关不动产的非诉行政案件执行管辖问题的答复》、《1995年8月24日关于对山东省高级人民法院沙德兰诉曹县人民政府土地行政确权一案适用法律问题的请示》等函复。

[16] 例如《最高人民法院公报》1994年第4期刊载的张晓华不服磐安县公安局限制人身自由、扣押财产行政案,涉及如公安机关以刑事侦查为名干预越权干预经济纠纷的问题;1999年第2期刊载的刘本元不服蒲江县乡镇企业管理局侵犯财产权、经营自主权处理决定行政纠纷案,涉及行政机关非法干预相对人自主经营权的问题。

了《行政诉讼法》本身的适用率。^{〔17〕}该解释的基本精神可以概括为：“加大对行政管理相对人诉权的保护力度；加大保障和监督行政机关依法行使职权的力度；采取有效措施提高行政诉讼审判的效率；从制度上保障法律效果与社会效果的统一。”^{〔18〕}从具体内容上来看，《若干问题解释》在1991年《若干意见》的基础上扩大了行政诉讼的受案范围，提高了一部分案件的管辖级别，对行政诉讼的原告与被告、举证责任、具体审理程序等进行了进一步明晰，增加了确认判决和驳回诉讼请求两种判决形式，进一步完善了执行程序。尤其在受案范围上，《若干问题解释》通过对可诉和不可诉行政行为外延、内涵的界定，“破除或者说取消原有的司法解释或者在事实上存在的对受案范围的不当限制”，^{〔19〕}有序拓展了行政诉讼的受案范围。这些措施使为已略显疲态的行政诉讼制度注入了一针“强心剂”，使其重新焕发出新的活力。

除了统一的司法解释外，最高人民法院还针对行政诉讼中的突出问题，颁布了一些专门司法解释。2002年7月24日，最高人民法院颁布了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》，对行政诉讼中涉及的证据问题进行了全面的规定，提升了证据规则的实际操作性。2008年1月，最高人民法院颁布了《关于行政诉讼管辖若干问题的规定》，对《行政诉讼法》中的管辖权条款进行了解释，提高了部分案件的一审法院级别，并对指定管辖进行了规范。同样在2008年1月，最高人民法院颁布了《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》。这一司法解释的初衷是推进行政诉讼和解制度的建立。但因1989年《行政诉讼法》秉承公权力不得任意处分的原则，未允许行政诉讼调解和解，故而该司法解释以规范当事人撤诉为主要内容，事实上促进了诉讼中的和解。“被告改变其所作的具体行政行为，原告同意并申请撤诉，实际上已近似于和解的过程。”^{〔20〕}这种和解的过程在私下也被称为“协调解决”。从上述司法解释的内容和其所发挥的作用可以看出，这一时期的司法解释已不再简单停留在填补成文立法缝隙、补充制度空白上，而在一定程度上对行政诉讼制度进行了事实上的发展。^{〔21〕}

2. 加入WTO倒逼了行政诉讼制度的完善

2001年，中国加入了WTO。WTO对自由贸易的促进必然要求成员国规范政府干预经济的行为，保障市场经济自由发展。尤其是WTO规则中对行政行为的司法审查设定了较高的标准，如要求裁判机构必须独立于作出行政行为的机关，裁判程序必须符合正当法律程序的

〔17〕 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编：《行政诉讼法立法背景与观点全集》，法律出版社2015年版，第71页。

〔18〕 江必新：“《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》的基本精神”，《法律适用》2001年第7期，第39页。

〔19〕 江必新：“是恢复，不是扩大——谈《若干解释》对行政诉讼受案范围的规定”，《法律适用》2000年第7期，第16页。

〔20〕 马怀德，见前注5，第200页。

〔21〕 相关研究与讨论如何海波：“行政诉讼受案范围：一页司法权的实践史（1990—2000）”，《北大法律评论》，第4卷，第2辑，法律出版社2002年版，第569—587页。

要求,确立司法审查终局原则等等。这对我国行政诉讼制度的完善提出了新的要求。^[22] 2002年8月,最高人民法院颁布了《关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》;2002年11月颁布了《关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定》和《关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定》。上述规则的出台,既是适应WTO需要、与国际接轨的必然举措,也在客观上促进了行政诉讼制度的发展。

3. 案例指导制度深化和拓展了典型案例的功能

随着行政诉讼制度的不断深化发展,行政审判中的典型案例在统一法律适用标准、指导下级法院审判工作等方面的作用得到进一步重视。2005年10月,最高人民法院印发了第二个五年改革纲要,其中诸多改革措施中就包括“建立和完善案例指导制度”,2010年11月,最高人民法院印发《关于案例指导工作的规定》,标志着中国特色案例指导制度的初步确立。2012年4月,最高人民法院发布了第二批指导性案例,其中包括了两个行政审判案例。5号指导案例“鲁潍(福建)盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案”明确,地方政府规章违反法律规定设定许可、处罚的,人民法院在行政审判中不予适用。6号指导案例“黄泽富、何伯琼、何熠诉四川省成都市金堂工商行政管理局行政处罚案”从立法本意出发,将法律没有明文列举的“没收较大数额财产”的行政处罚也列入必须举行听证的范围,充分保障了行政相对人的权益。截至2018年7月,最高人民法院已经发布了19个行政诉讼指导性案例和3个国家赔偿指导性案例。^[23]《关于案例指导工作的规定》第7条提出,“最高人民法院发布的指导性案例,各级人民法院审判类似案例时应当参照。”《〈最高人民法院关于案例指导工作的规定〉实施细则》第9条则进一步明确:“各级人民法院正在审理的案件,在基本案情和法律适用方面,与最高人民法院发布的指导性案例相类似的,应当参照相关指导性案例的裁判要点作出裁判。”这意味着指导性案例与《最高人民法院公报》,最高人民法院行政审判庭编写的《中国行政审判案例》等刊物所刊载的典型案例有所区别,其效力并不停留在软性指引上,而是属于制定法与司法解释之外下级法院“应当参照”的准法源,也即其应当具有一定的法律效力而非仅有事实上的效力。

(四) 制度更新:2014年——至今

1. 剑指“立案难、审理难、执行难”的《行政诉讼法》修订

在《行政诉讼法》颁布施行二十余年后,一些制度上的问题逐渐暴露出来,其中最突

[22] 参见应松年、王锡锌:“WTO与中国行政法制度改革的几个关键问题”,《中国法学》2002年第1期,第5—15页;马怀德、葛波蔚:“WTO与中国行政诉讼制度的发展——兼论对现行行政诉讼法的修改”,《政法论坛》2002年第2期,第25—34页。

[23] 19个行政诉讼指导性案例分别为最高人民法院指导性案例第5号、6号、21号、22号、26号、38号、39号、40号、41号、59号、60号、69号、76号、77号、88号、89号、90号、91号、94号;3个国家赔偿指导性案例分别为最高人民法院指导性案例第42号、43号、44号。

出的是“立案难、审理难、执行难”三大问题。^[24]“立案难”自行政诉讼制度建立以来就一直存在,主要表现为案件量少,大量纠纷无法进入行政诉讼渠道,在社会矛盾多发、涉及社会稳定的敏感领域尤其突出。立法机关将其总结为“行政机关不愿当被告,法院不愿受理”。^[25]为解决这一问题,最高人民法院曾多次发文要求各级人民法院积极受案,不得以“土政策”限制当事人诉权,^[26]但这些措施仅在一段时间内起到了缓解作用,未从根本上解决问题,这说明“立案难”根源于更深层次的体制性障碍。“审理难”是指法院在受理行政案件后,往往受到多方因素的干扰,难以作出公正、权威的裁判。其最主要的表现是原告的胜诉率过低。近年来,行政诉讼中原告的胜诉率一度跌至10%以下,这与我国行政机关的依法行政水平存在着一定落差。另外,长期保持在高位的撤诉率也意味着法院通过判决确定权利义务的能力存在欠缺。按照学者和法官们的考证,一审案件中被告改变原行政行为或者履行法定职责,法院动员原告撤诉的案件,多属于原行政行为违法或无效。如果依法判决,被告多半败诉。^[27]“执行难”则是指法院的生效判决得不到执行,行政审判的权威无法保障。实践中甚至出现了行政机关通过召开“协调会”否定法院生效判决的事件。^[28]因为上述种种原因,有学者将行政诉讼制度的运转状况形容为“困顿”。^[29]《行政诉讼法》出台二十五年来,依靠审判机关进行技术性修补已无法解决上述顽疾,修改《行政诉讼法》,进行系统变革已迫在眉睫。

行政诉讼制度从来不是一个孤立的系统,其与社会经济文化发展、与宏观政治环境变化有着紧密联系。十八大以来,全面依法治国实践为《行政诉讼法》修订提供了政策机遇。尤其是十八届三中全会、四中全会以来,中央从推进政治体制改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的历史高度出发,对司法体制改革做出系统部署,要求加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,为解决行政诉讼的痼疾提供了契机。在相应程序启动后,无论是学界还是实务界都对修订工作给予高度关注,草拟提交了多个专家建议稿,^[30]立法机关也开展了充分的调研,

[24] 参见信春鹰:《关于〈中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)〉的说明》——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2014年第6期,第688—692页。

[25] 同上注,第688页。

[26] 我国行政诉讼案件增长率相对较高的两个时间段为1993—1997年和2006—2010年,这与最高人民法院的司法政策有紧密关联。1993年“第二次全国法院行政审判工作会议”上,最高人民法院相关分管领导提出了“积极大胆地依法受案”的要求;2006年中办、国办印发了《关于预防和化解行政争议、健全行政争议解决机制的意见》,最高人民法院以此为依据,发布了《关于加强和改进行政审判工作的意见》、《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》等一系列规范。

[27] 参见何海波:《行政诉讼法》(第二版),法律出版社2016年版,第24页;程琥:“解决行政争议的制度逻辑与理性构建——从大数据看行政诉讼解决行政争议的制度创新”,《法律适用》2017年第23期,第20页。

[28] 参见杨国栋:“国土厅否定法院判决引发热议”,载《人民法院报》2010年7月22日,第02版。

[29] 参见何海波:“困顿的行政诉讼”,《华东政法大学学报》2012年第2期,第86—96页。

[30] 相关立法资料的汇编可参见江必新、邵长茂、方颌琳编著:《行政诉讼法修改资料汇纂》,中国法制出版社2015年版。

并在较大范围内征求了意见。^[31] 2014年11月1日,全国人大常委会通过了修订后的《行政诉讼法》,新法自2015年5月1日起施行。

2014年《行政诉讼法》坚持目标导向和问题导向,力求破解“立案难、审理难、执行难”,重点在以下方面进行了变革和完善:第一,在受案范围方面,通过摒弃“具体行政行为”概念、拓展权利保护类型、增加行政协议等明确列举项,有序扩大了行政诉讼的受案范围,并建立了规范性文件的附带审查制度;第二,在诉权保障方面,贯彻了立案登记制度,明确规定除行政相对人外,与行政行为有利害关系的人也有起诉资格,并延长了起诉期限;第三,在保障人民法院依法独立公正审理案件方面,对管辖制度进行了变通,规定了跨行政区划集中管辖制度;第四,在推进行政争议实质性解决方面,创设了行政机关负责人出庭应诉制度、民事和行政争议交叉时的一并审理制度,改变了行政诉讼不适用调解的原则;第五,完善了行政审判程序,如延长了审理期限,规定了简易程序,增加了“明显不当”审查标准,增加了给付判决、确认无效判决、继续履行判决等判决形式;第六,在保障执行方面,规定了公告制度、对行政机关负责人的罚款和拘留等措施。为解决行政复议中维持率过高的问题,新法还规定经复议的案件,无论复议机关维持亦或改变原行为,复议机关均需作为被告。

新法实施后,行政诉讼的立案量大幅上升,在2016年达到了22万件左右。原告的胜诉率也有所上升,在2016年达到13.37%。^[32] 这反映出修法在一定程度上缓解了“三难”问题。在新《行政诉讼法》生效之后,最高人民法院于2015年4月通过了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。该解释篇幅较短,仅有27条,属于过渡性质的司法解释。2017年11月,最高人民法院通过《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称“2018年《适用解释》”),废止了两年前通过的“权宜之计”和2000年的《若干问题的解释》,“在明确受案范围边界、总结行政诉讼管辖成果、明确当事人资格、完善行政诉讼证据规则、全面落实立案登记制、规范审理判决程序、规范行政机关负责人出庭应诉、落实行政复议机关作共同被告制度、细化规范性文件附带审查等方面作了具体规定”。^[33]

2. 行政公益诉讼制度建立并全面推开

是否应当规定行政公益诉讼制度,是《行政诉讼法》修订时的一个争议焦点。立法机关在征求最高人民检察院、国务院法制办等机构的意见后,认为还需要“在实践中积极探索,抓紧研究相关法律问题,逐步明确公益诉讼的范围、条件、诉求、判决执行方式等”,^[34]故未在新法中作出明确规定。2015年7月,全国人大常委会授权在北京等十三个省、市、自治区开展为期两年的试点工作。两年后的2017年5月,中央深改组审议通

[31] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编,见前注17。

[32] 2016年各级人民法院一审审结225020件行政诉讼案件,其中判决被告撤销行政行为,变更行政行为,履行法定职责,确认行政行为违法或无效,确认行政机关需要赔偿的案件数量为30085件,原告的胜诉率为13.37%。数据来源于中国法律年鉴社主编:《中国法律年鉴(2017)》,中国法律年鉴社2017年版,第1161页。

[33] 江必新:“论行政诉讼法司法解释对行政诉讼制度的发展和创新”,《法律适用》2018年第7期,第2页。

[34] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编,见前注17,第21—22页。

过了《关于检察机关提起公益诉讼试点情况和下一步工作建议的报告》。6月27日,全国人大常委会作出决定,在《行政诉讼法》第25条中增加公益诉讼条款,行政公益诉讼制度正式建立并在全国范围内推开。由于公益诉讼制度尚需进一步探索,是否需要出台单行的《公益诉讼法》也还存在争议,故《行政诉讼法》中的公益诉讼条款显得高度概括。为此,最高人民法院和最高人民检察院于2018年2月发布了《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,提供了操作层面的指引。从目前的实践来看,由检察机关提起行政公益诉讼,在完善行政诉讼架构、维护国家和社会公共利益、监督政府依法行政、强化行政检察监督工作等方面发挥了重要作用。^[35]

3. 裁判文书公开提供了新的学术和实践驱动力

在本轮司法改革中,公开裁判文书,提高司法透明度成为改革的重要着力点。2010年、2013年、2016年,最高人民法院三次发布《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》,确立了裁判文书上网制度。目前,中国裁判文书网已经公布了近五千万份裁判文书,其中行政裁判文书一百五十余万份。^[36]毫不夸张地说,裁判文书公开制度对我国法治建设起到了重大促进作用。虽然当前的裁判文书公开还存在全面性不足、及时性欠佳等一系列问题,^[37]但其在提高司法裁判质量,促进同案同判,为学术研究提供素材等方面所起到的作用是无可替代的。尤其是在大数据时代,基于大量裁判文书而展开的数据挖掘和数据分析将有望更新行政诉讼学术研究的面貌,并为公共治理的改善提供有效支撑。在裁判文书上网初期,对判决文书的分类检索和整理支撑了学者们的类案研究,从而催生了一大批优秀的案例研究成果;在大数据时代,借用数据科技能够大幅提高分析样本的数量,得出更客观和全面的分析结论。甚至法院公开文书的情况本身也将成为学术研究的新热点。^[38]

二、行政诉讼制度的成就与价值

(一) 保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼制度具有多重目的,但保护公民、法人和其他组织的权益始终是其根本目的。从

[35] 参见孔祥稳、王珂、余积明:“检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告”,《行政法学研究》2017年第5期,第87—98页。

[36] 截止2018年7月21日,中国裁判文书网首页显示,其所收录的文书总量为49140367篇,其中行政裁判文书为1567070篇,赔偿文书40722篇。来源:<http://wenshu.court.gov.cn/>,最后访问日期:2018年7月21日。

[37] 参见马超、于晓虹、何海波:“大数据分析:中国司法裁判文书上网公开报告”,《中国法律评论》2016年第4期,第195—246页。

[38] 目前,学术界已经出现了针对数以万计的行政裁判文书而展开的研究。例如,哥伦比亚大学的李本教授等利用主题建模(Topic modeling)等数据技术爬取和分析了河南省法院公开裁判文书的情况,并观测了河南法院的20321份行政裁判文书,分析呈现了当地行政诉讼的部分面貌。这应该是目前利用大数据技术对行政裁判文书进行的最大规模分析。See Liebman, Benjamin L. and Roberts, Margaret and Stern, Rachel E. and Wang, Alice, “Mass Digitization of Chinese Court Decisions: How to Use Text as Data in the Field of Chinese Law”(June 13, 2017). 21st Century China Center Research Paper No. 2017-01; Columbia Public Law Research Paper No. 14-551.

产生的背景和意义来看,行政诉讼制度是在行政主体侵犯公民、法人和其他组织的合法权益时,以居中裁判的方式矫正行政管理活动中双方地位的失衡,为不利者提供说理、表达不满、获得救济的机会,因此其首要目的和根本目的必然是保护公民、法人和其他组织的合法权益。^[39]我国制定《行政诉讼法》时,立法者就明确提出“建立行政诉讼制度的目的之一,是要使公民、法人和其他组织被行政机关或者行政机关工作人员侵犯的合法权益得到补救。”^[40]

自行政诉讼制度确立以来,在各方的共同推动下,我国行政诉讼的受案范围不断扩大、审查标准日渐多元和丰富、审判公正性逐渐加强,这使得行政诉讼成为了保护公民、法人和其他组织合法权益的重要机制。按照《中国法律年鉴》的统计,在《行政诉讼法》公布施行前的1989年,全国行政诉讼一审受案量只有9934件;在2014年,行政案件一审收案量已经达到141880件。2014年新修订的《行政诉讼法》充分贯彻了立案登记制后,行政诉讼“立案难”的问题有了大幅改善。2016年全国法院行政诉讼一审收案量已经达到了225485件,是1989年的20余倍。从裁判结果来看,新法实施后的2016年,各级人民法院一审行政案件中原告的胜诉率达到13.37%。尽管这一胜诉率是否能够成为行政诉讼的“新常态”还有待观察,我国行政诉讼的人均收案量和原告胜诉率与西方部分法治发达国家相比也还有一定差距,但必须要承认的是,经过多年来的发展和完善,尤其是经过2014年的修法,行政诉讼已经成为一个相对稳定的救济和解决行政纠纷的渠道。

(二)促进依法行政,推进法治建设

改革开放至今,我国各级行政机关的依法行政水平有了极大提高,推进依法行政、建设法治政府的观念逐渐深入人心。^[41]这其中行政诉讼制度起到了重要作用。《宪法》不仅授予行政机关行使广泛而多样的行政权力,同样也明确了监督和制约机制。作为权力机关的人大及其常委会由于会期、工作方式等原因,难以对行政机关的行政活动进行常态化的监督;而行政机关内部的自我监督又存在着公正性不足等问题。行政诉讼制度所代表的司法监督弥补了上述监督形式的不足,对促进行政机关依法行政,建设法治政府发挥了重要作用。

面对日益增多的行政案件,多数行政机关能够积极应诉答辩、依法履行判决并总结经验教训,这在很大程度上提高了公务人员依法行政的观念和水平。需要指出的是,行政诉讼制度对于依法行政的促进作用远不止个案的影响。法院对行政行为进行合法性审查,必然需要完备的法律规范作为审理依据,这有力地推动了行政立法活动;另外,在行政诉讼中,行政管理所存在的问题得以暴露和显现,也要求建立相应制度予以解决。^[42]行政诉讼作为行政合法性控制的末端环节和最后底线,将对前序诸多环节起到推动、形塑作用,从而影响到一国行政法治体系的发展。正如有学者所言:“行政诉讼是行政法治发展的杠杆。作为国家治理体系一部分的行政法治体系建设,很大程度上依赖于行政诉讼法的杠杆撬动。”^[43]

[39] 参见马怀德:“保护公民、法人和其他组织的权益应成为行政诉讼的根本目的”,《行政法学研究》2012年第2期,第12页。

[40] 王汉斌,见前注4,第322页。

[41] 参见王敬波:“行政法关键词三十年之流变”,《法学研究》2008年第6期,第25—39页。

[42] 应松年、薛刚凌:“行政诉讼十年回顾——行政诉讼的成就、价值、问题与完善”,《行政法学研究》1999年第4期,第2页。

[43] 于安:“我国行政诉讼制度现代化的转型问题”,《行政法学研究》2014年第2期,第4页。

(三)化解社会矛盾,改善社会治理

当前,我国全面建成小康社会进入决胜阶段,改革进入攻坚期和深水区,所面临的利益关系错综复杂,社会矛盾和纠纷数量大幅增加,化解难度日益增大。从社会矛盾纠纷所涉领域和表现形态来看,公权力的失范是矛盾激增的重要因素。尤其是在利益分化较为突出的土地征收征用、城镇房屋拆迁、环境资源保护、社会保障等领域,一系列公权力运行失范行为导致了矛盾的多发、频发。这些公权力失范行为具体表现为社会政策与法律制度的滞后、政府违法决策、行政执法不规范、法律实施不良、行政不作为、信息公开不足等等。^[44]部分本属于私人主体之间的民事纠纷的矛盾,由于行政权的不当介入后使得矛盾升级和扩大。在社会公众权利意识日渐增加,新媒体等风险扩散机制迅速发展的背景下,对上述社会矛盾与纠纷化解不利,可能衍生出大规模群体性事件等危及社会稳定的风险。

在与公权力相关的社会矛盾多发、频发且易激化的背景下,畅通法定救济渠道,引导民众通过法律途径和法治方式表达诉求、寻求救济,是定纷止争的必由之路。行政诉讼作为法治化的纠纷解决方式,是纠纷解决的较高级形态,具有公正性强、透明度高等特点。尤其是在规范和控制行政权方面,行政诉讼因其相对独立性和专业性而具有独特优势。我国行政诉讼制度自建立以来,在化解社会矛盾,改善社会治理方面发挥了重要作用。党的十八大后,中央在治国理政上更加重视法治,明确提出建立公正高效权威的社会主义司法制度,加强了司法系统在化解社会矛盾和冲突中的地位与作用。2014年《行政诉讼法》修订中将“解决行政争议”作为《行政诉讼法》的立法目的,就体现了这一发展趋势。在2018年“两会”上,最高人民法院院长周强在总结过去五年工作时曾提到,全国各级人民法院“妥善审理征地拆迁等案件,支持城中村、棚户区改造,维护被拆迁人合法权益。配合推进行政机关负责人出庭应诉等工作,坚持依法裁判和协调化解并重,促进行政争议实质性解决。”^[45]

(四)繁荣行政法学研究,促进行政法学发展

对于行政诉讼法学是否应当并入行政法学之中,还是作为一个独立的学科而存在,我国学界一直存在着讨论。^[46]但毫无疑问的是,行政诉讼的理论与实践大大繁荣了行政法学研究,促进了行政法学的发展。从理论结构上看,行政法学与行政诉讼法学本身就存在相互促进的可能。传统大陆法系的行政法学以“行政行为”概念为学理体系的核心,以行政行为的合法性为主要关切。而行政诉讼制度本就是基于对行政行为进行合法性审查这一需求而建立,以行政行为作为提起诉讼、进行裁判的基点。法院对行政行为的审查必然提供和验证判断行政行为合法性的标准、方法、思路,从而促进行政法学的相关研究。英美法系国家主要在“司法审查”之下展开行政法学的理论和制度研究,狭义的“行政法学”往往被纳入司法审查环节进行研究,与“行政诉讼法学”成为一体,共同发展。如有研究者所言,行政法与行政诉讼两个模块所关注的主要议题之间形成了一个宏观上大致对称的“支架性结构”,导致二者之间能够发生双

[44] 参见马怀德:“预防化解社会矛盾的治本之策:规范公权力”,《中国法学》2012年第2期,第45—53页。

[45] 周强:《最高人民法院工作报告——2018年3月9日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月26日,第02版。

[46] 参见胡建森:“中国行政法学理论体系的模式及评判”,《中国法学》1997年第1期,第38—39页。

向的流动。^{〔47〕}

这一理论模型在我国的行政诉讼发展历程中得到了验证。例如,我国行政法学中的行政主体理论最初被直接应用到行政诉讼法中,但行政诉讼中渐次出现的被告认定难题,如对行业协会、自治组织提起的行政诉讼,促使学者们开始反思和重新构建行政主体理论,提出了行政主体与诉讼主体分离等主张。^{〔48〕}再如,行政审判中成文法规则可用性的不足促使法官在既有法条与理论之外尝试构建相对独立的司法判断逻辑,在这一过程中,行政法学理论得到了进一步的检证和完善。^{〔49〕}此外,随着研究方法的逐渐丰富,法社会学等研究方法开始兴起,大量的行政诉讼实践为法社会学研究提供了素材,部分学者探寻了行政诉讼制度在我国特殊的“政法逻辑”下的运作情况,为我国行政法学研究提供了新的视野。^{〔50〕}可见,行政诉讼理论与实践的不断深化拓展,为行政法学研究提供了研究素材,规划了研究范畴,塑造和检验了既有理论,开拓了新的研究疆域。

三、当前行政诉讼制度存在的挑战与问题

(一)行政审判体制改革有待推进

1989年《行政诉讼法》制定时,在管辖问题上确立了“原告就被告”的原则,当时的考虑是方便原告提起诉讼。但这一制度安排显然没有充分预料到法院在审理案件时可能遇到的阻力。事实上,由于法院与同级人民政府政治地位的差别,决定了法院在审查同级政府乃至政府职能部门所作出的行政行为时,可能存在审查能力和权威不足的情况。

2014年《行政诉讼法》修订时,以“确保人民法院依法独立公正行使审判权”为目标的司法改革正在如火如荼进行当中,故而修订后的《行政诉讼法》也对管辖体制进行了一定的调整。但遗憾的是,本次修法并未彻底解决行政审判体制的争议,而是将学界和实务界提出的几种方案不同程度纳入新法,“以观后效”。例如,修订后的《行政诉讼法》规定,对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作行政行为提起诉讼,一审由中级人民法院管辖,这实际上是部分接受了提级管辖的方案;同时,《行政诉讼法》第23条和第24条规定了指定管辖制度,为异地管辖创造了空间;《行政诉讼法》第18条规定:“经最高人民法院批准,高级人民法院可以根据审判工

〔47〕 参见余凌云:“行政诉讼法是行政法发展的一个分水岭吗?——透视行政法的支架性结构”,《清华法学》2009年第1期,第105—123页。

〔48〕 参见薛刚凌:“我国行政主体理论之检讨——兼论全面研究行政组织法的必要性”,《政法论坛》1998年第6期,第63—71页;江必新:“司法解释对行政法学理论的发展”,《中国法学》2001年第4期,第36—48页。

〔49〕 相关总结和讨论可参见何海波:“司法判决中的正当程序原则”,《法学研究》2009年第1期,第124—146页;章剑生:“对违反法定程序的司法审查——以最高人民法院公布的典型案例(1985—2008)为例”,《法学研究》2009年第2期,第150—165页;章志远:“司法判决中的行政不作为”,《法学研究》2010年第5期,第18—29页。

〔50〕 例如汪庆华、应星编:《中国基层行政争议解决机制的经验研究》,上海三联出版社2010年版;汪庆华:《政治中的司法:中国行政诉讼的法律社会学考察》,清华大学出版社2011年版。

作的实际情况,确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件”,为集中管辖提供了制度依据。^[51]这似乎是因为,作为司法改革组成部分的《行政诉讼法》修订必须要与司法体制改革的整体步伐相协调,而无法“单兵突进”进行创造新变革。

(二)行政诉讼受案范围有待拓展

2014年修订的《行政诉讼法》对行政诉讼的受案范围进行了适度拓展,尤其是将行政协议争议纳入受案范围得到学界和实务界的肯定。然而,从行政诉讼受案范围的历史演进来看,本次修法对受案范围的扩充并不具有突破性意义。在受案范围的规定方式上,2014年《行政诉讼法》依然沿袭了1989年《行政诉讼法》所采用的正面列举与反面排除并存的模式,并未采纳学界主张已久的概括肯定加列举排除的模式。在具体内容上,虽然新法将应当受理的案件类型由八项增加到了十二项,但部分增列属于对原有司法解释的承认,且对于四项不予受理的内容并未作任何改动。事实上,学界和实务界早已提出将行政机关对其工作人员的奖惩、任免决定,行政机关终局裁决行为纳入行政诉讼范围的主张,但本次修法并未予以吸收。在兜底条款上,尽管修法摒弃了“人身权、财产权”这一范畴的限制,将保护范围扩充到了“人身权、财产权等其他权益”,但法院究竟能够在多大程度上承认并保护“其他权益”,还有待进一步观察。总的来说,本次《行政诉讼法》在受案范围上的修改有所进步,但仍存在局限。在行政争议多发且形式日趋多样的未来,现有的行政诉讼范围很可能无法满足实际需要,有待进一步拓展。当然,这也与法院的实际审判能力有关。只有法院具备了足够的能力与权威,受案范围的扩大才具有实际意义。

(三)实质性解决纠纷的能力有待检验

我国行政审判存在的一个客观事实是,行政诉讼案件的上诉率、申诉率、信访率高,服判息诉率低。有法官以2011年作为统计截面分析得出,2011年全国行政案件的上诉率达到了72.85%,分别是刑事和民事上诉率的6倍和2.4倍。在部分地区,几乎所有一审行政案件都会引起上诉。同年,行政案件的申诉率高达全部案件的8.5%,分别是刑事和民事申诉率的6倍及6.3倍。在信访率方面,2011年全国行政一审收案数量仅占到各类一审案件综述的1.8%,但当年到最高人民法院登记上访的行政案件数量高达6785件,占到全部登记申诉上访案件的18.5%。^[52]这反映出行政诉讼制度在实质性解决行政争议能力上的欠缺。为扭转这一局面,2014年《行政诉讼法》修订时增加了“解决行政争议”的立法目的,同时在制度设计上尊重了实质性解决行政纠纷的取向,规定了行政首长出庭应诉、行政诉讼调解、民事争议与行政争议一并解决等一系列指向纠纷实质性化解的装置。然而,这些制度在纠纷实质性化解方面能够起到多大的作用,还有待实践进一步检验。与此同时,如何在推进实质性解决纠纷的过程中恪守合法性审查的底线,保障行政纠纷的解决不以牺牲合法性审查为代价,也是新法实施中需要进一步研究的课题。

(四)相关制度有待进一步细化

2014年《行政诉讼法》修订时,坚持问题导向,创设了许多新制度和新要求,如行政机关负责人出庭应诉、行政诉讼调解、复议机关作共同被告等。随着这些创新性制度的实施,实践中

[51] 相关评论可参见何海波:“一次修法能有多少进步——2014年《中华人民共和国行政诉讼法》修改回顾”,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期,第26—43页。

[52] 李广宇、王振宇、梁风云:“行政诉讼法修改应关注十大问题”,《法律适用》2013年第3期,第69—73页。

也出现了一些立法时未能预见的问题。为进一步统一标准,准确把握相关条文的立法原意,确保制度能够落地,2018年2月生效的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》就相关条文的法律适用作出了具体解释。但这一司法解释依然存在进一步细化的空间,例如,对于行政机关负责人出庭制度,该司法解释第129条第3款规定,行政机关负责人有正当理由不能出庭应诉的,应当向人民法院提交情况说明,并加盖行政机关印章或由该机关主要负责人签字认可。然而,司法解释却并未对何为“正当理由”进行说明或解释。面对此类问题,最高人民法院相关负责人也表示,还将在行政公益诉讼、规范性文件附带审查、一并审理民事争议、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告等制度上进行深入研究和实践论证。^{〔53〕}这意味着新《行政诉讼法》创制的许多制度还需要在实践中进一步探索完善。

(五)与其他制度的配套关系尚未理顺

现代国家的行政纠纷解决机制是一个有机整体,行政诉讼制度作为其中的一个部分,应当与其他机制之间形成良好的配合,共同致力于及时有效解决行政纠纷。对于纠纷解决机制的理想整合模式,学界早已进行了充分论述——行政复议制度具有受案范围广、专业性强、程序简便、成本低廉等优点,理应成为解决行政争议的“主渠道”;行政诉讼制度程序严谨、公正性强,应当秉持司法最终原则,将其视为行政纠纷解决的“最后一道防线”;信访作为法治框架之外的纠纷解决渠道,仅应发挥补充性的作用。^{〔54〕}然而,现实中的实际情况却正好相反:信访案件量居高不下,行政诉讼制度所发挥的功能有限,行政复议制度萎缩,其功能长期未能得到充分发挥。因此,“对所有行政纠纷的处理缺乏通盘考虑,各种行政纠纷解决制度缺少配合,相互之间脱节现象严重,未能发挥制度群体的组合优势”,^{〔55〕}依然是我国行政纠纷解决制度体系中存在的突出问题。

本应承担解决行政争议主要任务的行政复议制度之所以效果不彰,一个重要的原因是复议机关过高的维持率致使相对人对复议制度失去信心。为解决这一问题,新《行政诉讼法》规定,无论是复议机关维持抑或改变原行政行为,均需作为行政诉讼的被告。该规定在一定程度上倒逼了行政复议机关更加公正地审理案件,但同时也引发了行政复议理论与实践的新问题。例如,行政复议决定具有“准司法”的裁决性质,尤其是复议维持决定,既未覆盖原行为,也未替代原行为,“列行政复议机关与原行政机关为共同被告,欠缺足够的法理支持”;^{〔56〕}再如,为了促进复议机关主动纠错,2018年《适用解释》第135条第3款规定:“复议机关作共同被告的案件,复议机关在复议程序中依法收集和补充的证据,可以作为人民法院认定复议决定和原行政行为合法的依据。”这与通行的“先取证,后裁决”原则存在着一定冲突,也降低了对原行政行为的证据要求。对行政复议机关日常工作的挑战则最直观地表现为各级复议机关的应诉压力突增,复议人员“不是在应诉,就是在去应诉的路上。”如何妥善处理行政诉讼与行政复议及其他公法纠纷解决机制的关系,还需要进一步研究。

〔53〕 江必新,见前注33,第9页。

〔54〕 参见应松年:“把行政复议制度建设成为我国解决行政争议的主渠道”,《法学论坛》2011年第5期,第5—9页;刘莘、刘红星:“行政纠纷解决机制研究”,《行政法学研究》2016年第4期,第3—19页。

〔55〕 应松年:“构建行政纠纷解决制度体系”,《国家行政学院学报》2007年第3期,第27页。

〔56〕 章剑生:“关于行政复议维持决定情形下共同被告的几个问题”,《中国法律评论》2014年第4期,第145页。

(六)部分理论问题亟待回应

行政诉讼制度发展过程中,存在诸多亟待回应的理论问题。例如,在原告资格方面,新《行政诉讼法》第25条第1款规定,行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织,有权提起诉讼。该规定部分吸收了2000年《若干问题的解释》提出的“法律上利害关系”这一标准,并将其表述修改为“利害关系”。但是如何认定“利害关系”是一个“非常复杂的、不好判断的过程”。^[57]这一理论上的困惑与行政诉讼实践碰撞,产生了诸多难题:当前,举报投诉类案件成为行政诉讼中增长极为迅速的案件种类,最高人民法院第77号指导性案例和2018年《适用解释》提出了“自身合法权益受到侵害”的原告资格判断标准,但却未厘清接受举报处理行为与举报答复行为之间的关系,解释力稍显不足。同时,随着政府信息公开制度的发展,如何认定政府信息公开案件的诉权及其滥用也成为学界关注的焦点。^[58]又如,在行政行为理论方面,新《行政诉讼法》以“行政行为”概念取代了“具体行政行为”,将对行政行为理论产生一定影响;将行政协议纳入受案范围、规定复议机关做被告,则在一定程度上挑战了“行政行为”概念的可容纳性;而行政行为无效的相关理论,又将直接影响到确认无效判决的适用可能。基于行政行为理论面临的一系列挑战,有研究者讨论了以行政法律关系替代行政行为概念作为行政法教义学核心的可能。^[59]再如,新《行政诉讼法》第60条规定,行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解,但对于如何界定“自由裁量权”的范围,学界与实务界还未达成一致。随着立法的更新和实践的深入,相关的理论需求变得更加迫切。

四、行政诉讼制度的未来展望

(一)宏观层面:优化行政诉讼在权力结构中的地位与配置,推进行政诉讼制度的现代化

党的十八大以来,党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,高度重视法治在国家治理和社会治理中的作用,将法治作为治国理政的基本方式,对推进依法行政、建设法治政府提出了明确要求,也为行政诉讼制度的发展明确了方向。未来,应当将行政诉讼制度置于国家治理体系与治理能力现代化进程的视野中,不断提升行政诉讼制度在国家制度体系中的地位,使之更好地服务于国家治理现代化的建设进程。

1.明确行政诉讼的构造与功能

2014年修法过程中,《行政诉讼法》的立法目的成为学者们争论的焦点。绝大多数学者均认为,行政诉讼具有监督行政、保护权利、解决争议等多重功能,但对于行政诉讼的首要功能和根本目的究竟是“保护权利”还是“监督行政”,学者们存在着较大的分歧。近年来,也有研究者在“主观诉讼”与“客观诉讼”的学理框架内讨论这一问题。有学者指出,我国行政诉讼在原告

[57] 江必新:“行政审判中的立案问题研究”,《法律适用》2018年第3期,第5页。

[58] 相关讨论如沈岿:“信息公开申请和诉讼滥用的司法应对——评‘陆红霞诉南通市发改委案’”,《法制与社会发展》2016年第5期,第21—33页;章剑生:“行政诉讼中滥用诉权的判定——评‘陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案评释’”,《交大法学》2017年第2期,第168—176页;王锡锌:“滥用知情权的逻辑及展开”,《法学研究》2017年第6期,第41—60页。

[59] 参见赵宏:“法律关系取代行政行为的可能与困局”,《法学家》2015年第3期,第32—54页。

资格等方面倾向主观诉讼,但在审理过程、撤诉批准、判决形式等方面则倾向于客观诉讼。这种诉讼请求的主观性与法院审判的客观性致使行政诉讼出现了“内错裂”的状态,致使行政诉讼既无法有效回应当事人诉讼请求,也无法维护客观法秩序。学术研究中对于行政诉讼定位的争论一定程度上也是由立法的“摇摆不定”导致。^[60]

立法目的决定着整个制度的风格与走向,也决定着行政诉讼未来的发展方向。无论是从行政诉讼制度的发展历史来看,还是从《行政诉讼法》本身的立法意图出发,保护公民、法人和其他组织的合法权益应当是行政诉讼制度最根本的目的。有研究者甚至提出,“行政诉讼的全部功能在于保护权利”。^[61] 监督行政只是行政诉讼制度在保护公民、法人与其他组织权益过程中所实现的客观效果。若将监督行政作为行政诉讼制度的主要目的,在制度上过分强调监督职能,会使得行政诉讼偏离对公民诉求的回应,导致公民对行政诉讼制度的疏离与冷漠。因此,我国的行政诉讼制度应当坚持将“保护公民、法人和其他组织的合法权益”作为根本目的。当然,这并不意味着行政诉讼放弃对客观法秩序的维护。2014年修法所增加的规范性文件审查以及2017年入法的行政公益诉讼制度均是客观诉讼的体现。未来客观诉讼的发展可以通过推进行政诉讼类型化,不断丰富行政诉讼类型来实现,最终形成以主观诉讼为主,兼顾客观诉讼的制度取向。

2. 统筹设计行政诉讼与其他公法纠纷解决机制之间的关系

推进行政诉讼的现代化,需要优化行政诉讼与相关制度的关系。通过有序衔接,构造系统高效的公法解决机制和救济机制。其中最为重要的是妥善处理行政诉讼与行政复议之间的关系。2014年《行政诉讼法》修改时,立法机关拟打算同步修改《行政复议法》,但因种种原因未果。现如今《行政复议法》的修订工作依然在进行当中,与行政诉讼制度的妥善对接应当成为修法的重要考量。

关于行政复议制度的改革方向,学界存在的最大的争议是行政复议应当“司法化”还是“行政化”。无论是主张“行政化”还是“司法化”,其目的都在于改善行政复议制度的实施状况,使行政复议在纠纷解决与权利救济中发挥更大的作用,只是“司法化”更侧重公正,“行政化”更侧重专业和效率而已,其最终目标是可以调和的。基于此,新修订的《行政复议法》应当在以下几个方面做出完善:第一,改革行政复议体制,取消行政复议的条条管辖制度,在一级政府之下建立独立的行政复议机构,统一承担行政复议职责。除垂直领导的行政机关外,政府各职能部门不再履行行政复议职能,但可以通过调解等手段在前端解决行政纠纷。这一改革举措能够保证行政复议机关有独立的编制、人员、队伍,更好地完成行政复议工作,同时也符合《行政诉讼法》对行政复议的定位。值得关注的是,政府法制部门与司法行政部门职能整合后,能否由司法行政部门代表政府行使复议职能仍有待明确。第二,适当扩大行政复议前置案件的范围,将一部分专业性、技术性较强的争议事项规定为复议前置,以充分发挥行政复议机关的作用和功能,将行政复议打造为解决行政纠纷的“主渠道”。第三,应当建立多元纠纷解决机制,充分发挥行政复议、行政仲裁、行政调解、行政诉讼等各类纠纷解决机制自身优势,保障解决问题的专

[60] 参见王天华:《行政诉讼的构造:日本行政诉讼法研究》,法律出版社2010年版,第277页;薛刚凌、杨欣:“论我国行政诉讼构造:‘主观诉讼’抑或‘客观诉讼’”,《行政法学研究》2013年第4期,第29—37页。

[61] 章剑生:“《行政诉讼法》修改的基本方向——以《行政诉讼法》第1条为中心”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期,第46页。

业性、权威性、低成本、高效率。第四,进一步细化和完善复议机关做共同被告的规定。

(二)中观层面:解决行政诉讼制度的突出问题,进一步提升制度运行实效

2014年《行政诉讼法》修订后,困扰我国行政诉讼已久的“立案难、审理难、执行难”问题得到缓解,但制约行政诉讼发展的深层次因素依然存在,新的问题也逐渐暴露出来。充分发挥行政诉讼制度的作用,确保修法成效的可持续性,必须要着力解决行政诉讼长期存在的体制性问题,提升制度运行的实际效果。

1.深化行政审判体制改革,建立行政法院

行政诉讼制度的发展,必须解决审判体制这个“一号难题”。无论是“立案难、审理难、执行难”,还是行政审判中出现的其他乱象,很大程度上都与行政审判的独立性、权威性不足有关。行政诉讼制度是国家权力结构中的一个部分,涉及复杂的权力关系和结构。^[62]当作为审判机关的法院受到过多掣肘和制约时,保障审判的公正与权威也就成了空谈。法社会学的研究表明,在复杂的地方党政关系中,法院通过接受新类型案件、尊让地方核心政策等“策略性服从”的手段,在事实上为行政审判争取了一定的“生存空间”。^[63]但这些路径仅仅属于中国语境下的“特殊智慧”,无法成为国家治理体系与治理能力现代化进程中的制度性方案。因此,从审判体制入手,真正确保人民法院依法独立公正行使审判权,是行政诉讼制度发展必须要解决的问题。

事实上,对于行政诉讼应当采用何种审判组织形式这一问题的讨论,可以追溯到1989年《行政诉讼法》制定之前。彼时学术界的讨论形成了三种主张:欧陆行政法院模式,英美行政裁判所加普通法院模式,以及人民法院内设行政庭的中国模式。^[64]最终,立法机关选取了在人民法院内部建立行政审判庭这一模式,对基层实践探索形成的格局予以了确认。这曾被认为是中国特色审判体制的一个体现,因为其“既保证司法的共同性、统一性,又突出行政的特殊性”。^[65]应当说,这一模式在当时能够适应行政诉讼发展的需要,是符合实际的。但在行政诉讼制度建立和发展的数十年中,行政诉讼的审查范围逐渐扩大,审查标准逐渐丰富,案件量逐渐增加,尤其是在建设法治国家的大背景下,对行政权的监督作用日益增强。与此同时,尽管各级行政机关依法行政能力有了大幅提高,但在经济快速发展阶段和社会转型期,行政机关保持地方经济增速、全面深化改革、维护社会稳定等方面的压力也日渐增大,处在地方党政系统中的人民法院依法独立行使审判权的难度依然十分巨大。

从目前的情况来看,在人民法院内部建立行政审判庭,难以从根本上解决法院在审理行政案件时所可能面对的干预和压力。在最高人民法院之下建立相对独立的行政法院系统,是解决问题的根本之策。^[66]新《行政诉讼法》尽管采用了混合性的改革方案,对学界和实务界提出的几种模式均作出了规定,但主要着力点依然是独立于行政区划的相对集中管辖。从事实来看,相对集中管辖已经取得了一定的现实效果。例如,在原北京铁路运输中级法院基础上组建的北京市第四中级人民法院,自2014年12月30日挂牌成立起,集中受理以北京市区县区政府作为被告的一审行政案件。该院成立以来,北京市以区县区政府作为被告的案件大幅增加:

[62] 参见杨伟东:《权力结构中的行政诉讼》,北京大学出版社2008年版。

[63] 参见于晓虹:“策略性服从:我国法院如何推进行政诉讼”,《清华法学》2014年第4期,第103—124页。

[64] 姜明安:《行政诉讼法》(第三版),北京大学出版社2016年版,第63页。

[65] 应松年:“中国行政法发展的创新之路”,《行政法学研究》2017年第3期,第45页。

[66] 参见马怀德:“行政审判体制改革的目标:设立行政法院”,《法律适用》2013年第7期,第8—11页。

2014年为216件,2015年为1397件,是2014年的近七倍;2016年达到2893件,是2015年的两倍,2014年的十倍。^[67] 案件数量的增幅证明了跨行政区划集中管辖行政案件的法院在充分排除地方干扰后,能够更加有效地履行行政审判职责。然而,现阶段的跨区划法院仅仅是一种过渡方案,虽然在一定程度上解决了司法地方化问题,但在组织体系上成熟度不高,其既不方便原告提起诉讼,也难以形成系统的层级监督,更无法做到跨省(自治区、直辖市)管辖一审行政案件。为此,建立自成体系的三级行政法院应当是跨区划法院下一步的改革方向。十八届四中全会以来,互联网法院、金融法院和国际商事法庭等一批专门法院、法庭的成立已经探索了有益的经验,可以作为设立行政法院的参考。

2. 拓宽受案范围,加强对公民权益的保护力度

受案范围过窄是我国行政诉讼制度建立多年来一直存在的问题。新《行政诉讼法》在原有司法解释的基础上,对受案范围进行了一定的拓展。但必须指出的是,当前的行政诉讼受案范围尚无法完全满足法治建设的需要,与世界有些国家相比也存在差距。例如,在美国,可审查假定(presumption of reviewability)被认为是美国行政法的基石,除非国会立法明确地排除司法审查的,否则所有的行政行为都应当认定为具有可诉性。德国《行政法院法》第40条则规定:“一切未被联邦法律划归其他法院管辖的非宪法性质的公法上争议,对之均可提起行政诉讼。州法律范畴的公法争议,也可由州法律划归其他法院管辖。”^[68] 这种“无漏洞救济”的理念应当是行政诉讼作为纠纷解决“最后一道防线”所应当秉持的精神。未来应在现有基础上进一步扩大行政诉讼的受案范围,尤其是应当进一步明确对人身权、财产权之外的其他权利的保护空间和保护规则,如对知情权、受教育权、社会保障权、劳动权、环境权、隐私权一系列权利的保护;对于公务员的招录、辞退,行政机关终局裁决等等传统行政诉讼所排除的范围也需要进行重新审视和考量。在2014年《行政诉讼法》修正案草案审议过程中,就有常委委员、代表提出,应当将辞退、开除公务员行为纳入受案范围,理由在于:涉及当事人权益的重大行为不可诉,权益保护机制不合理;公务员得不到司法救济,制度不平衡;很多国家的公务员惩戒措施都是可诉的。^[69]

与此同时,还应当充分重视行政规制中的新型规制工具对行政诉讼制度带来的挑战。在当下实践中,为保证行政目的之达成,行政机关往往综合采用多种规制工具,如行政约谈、“黑名单”制度、失信联合惩戒等。这些规制手段无法被归入到传统的类型化行政行为中,甚至难以被认定为具有传统行政法上的权利干预效应,但其对相对人可能造成的影响却极为深远。“公共治理领域中,很多蕴涵公共利益、意在形成公共秩序的措施与行为根本没有法律依据,是公共治理自然生成结果;或者依据模糊最多只能从概括条款甚至组织职责规定之中牵强附会地引申出来。”^[70] 一旦这些新型规制工具引发争议,采用何种方式为相对人提供救济就成为重要问题。目前,实践中已经出现了因为行政机关错误录入信息,影响相对人权益而提起的行政诉讼。此类针对新型规制工具的行政诉讼或将成为未来行政案件的重要种类。

3. 增强实质性化解行政争议的能力

[67] 数据来源于北京市第四中级人民法院发布的行政审判年度白皮书。

[68] 应松年主编:《当代中国行政法》第八卷,人民出版社2018年版,第3072—3073页。

[69] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编,见前注17,第25页。

[70] 余凌云,见前注47,第122页。

提升行政诉讼的运行实效,还需要增强实质性化解行政争议的能力。2014年《行政诉讼法》在立法目的当中增加了“解决行政争议”这一目的,表明了行政诉讼制度将更加重视化解争议、解决纠纷。与此相对应,新《行政诉讼法》中所规定的行政机关负责人出庭应诉、行政诉讼调解、行政诉讼司法建议、简易程序、民事争议与行政争议交叉时的一并审理等制度,都共同指向行政纠纷的实质性解决。为保证这一立法目的能够充分实现,应当从以下几个方面着手,进一步提升行政争议化解能力:首先,应当增强对原告诉讼请求的回应。要利用好确认判决、给付判决等新的判决形式,为当事人提供更为充分的权利救济,同时可以考虑增加禁止令判决等形式支持预防性诉讼;要实施好行政诉讼的调解制度,保证在法律范围内进行调解,做到“案结事了”。其次,应当实施好民事争议和行政争议交叉时的一并审理制度。从新《行政诉讼法》实施三年来的情况看,这一制度因为立法规定过于原则,且现实问题过于复杂,审理难度较大,并未得到很好的落实。未来应当以2018年《适用解释》的规定为基础,妥善实施一并审理制度。在条件成熟的时候应当出台专门的司法解释,对一并审理的程序规则做出明确规范。再次,应当构建司法机关与行政机关的良性互动关系。通过行政机关负责人出庭应诉、行政诉讼司法建议、司法白皮书等实践做法,形成司法机关与行政机关良性互动,达到实质性化解行政争议的目的。最后,还应当广泛运用ADR等纠纷解决机制。“通过将侧重职权主义的诉讼机制与强调当事人合意的ADR机制结合起来,可能是促进行政诉讼制度中司法权、行政权、相对方权利三者和谐的一个契合点。”^[71]总之,行政诉讼制度的发展必须保证其能够发挥预设的目的,发挥实际效能,真正做到“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”,避免制度空转。

(三)微观层面:完善诉讼规则,推进制度设计的精细化

2014年修订的《行政诉讼法》建立了一系列新的制度。这些制度来源于基层实践、以往的司法解释以及学者的建议,带有充分的中国问题意识和创新价值。然而,新制度的落地和实施需要精细的设计和部署,应当进一步完善诉讼规则,通过精细化的制度设计保障新《行政诉讼法》所建立的制度取得良好效果。

1.明确行政协议的审理规则

新《行政诉讼法》第12条第1款规定,相对人“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”可以提起行政诉讼,行政协议正式被纳入到行政诉讼的受案范围当中。行政协议的合意性、契约性等特点决定了其审理规则与传统的行政行为合法性审查有所差异,给行政审判工作带来一定的挑战。2018年《适用解释》并未对行政协议的审理和裁判规则作出规定,最高人民法院应当尽快出台专门规则,从以下几个方面规范行政协议的审理:首先,需要对行政协议的定义和范围进行明确。可考虑将行政协议定义为“行政机关或具有公共事务管理职能的组织为了完成行政任务,在其职责范围内与公民、法人或其他组织协商一致订立的协议”。在范围上,《行政诉讼法》仅列举了政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议两类典型的行政协议,除此之外,还有哪些典型的行政协议需要纳入调整范围,可以用列举的方式进一步明确。如在修法过程中就有地方法

[71] 王锡梓:《行政程序法理念与制度研究》,中国民主法制出版社2007年版,第307页。

院提出,实践中发生争议的行政合同主要集中在国有自然资源管理和招商引资等领域,建议将这些内容纳入受案范围。^[72]其次,需要明确行政协议的原告资格,尤其是要明确协议外第三人原告资格的认定标准,可考虑对《行政诉讼法》中的“利害关系”做具体解释,规定合法利益受到侵害的协议外第三人有权提起行政协议之诉;此外,还应当明确行政协议的审查对象和审查标准,以及行政协议案件的判决和执行方式。

2. 完善行政诉讼案件调解的具体规则

新《行政诉讼法》第60条第1款规定,行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。除了行政赔偿、补偿案件易于确定外,何为“行使法律、法规规定的自由裁量权的案件”并不清晰。事实上,行政法学界早就对“自由裁量权”这一概念提出过批评,指出并不存在完全不受约束的“自由”裁量权限。因此,行政诉讼调解首先要科学划定“自由裁量权”的范围。第二,按照《行政诉讼法》的规定,行政诉讼调解应当遵循自愿、合法原则。这一规定包括了两重要求,一是调解时应当遵循自愿原则,充分尊重当事人意见;二是调解应当符合合法原则,不能在法律规定的范围和方式之外调解,不能损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。应当对行政诉讼调解的上述原则给予充分重视,并规定相应的制度予以保障。第三,在调解的公开方面,为保证双方能够充分交换意见,尽早达成协议,协商调解的过程和结果一般需要遵循保密原则。^[73]但行政诉讼的调解涉及公共利益,故应该对当事人的保密利益有一定克减。2018《适用解释》规定,调解协议内容不公开,但为保护国家利益、社会公共利益、他人合法权益,人民法院认为确有必要公开的除外。可进一步对国家利益、社会公共利益、他人合法权益进行界定。尤为重要的是,在推进行政诉讼调解制度落实的同时,也要坚持行政行为合法性审查这一基础性的规则,不能让调解成为“和稀泥”,更不能让调解代替合法性审查,否则行政诉讼制度的根基将会受到挑战。

3. 完善规范性文件一并审查的审理规则

对于规范性文件一并审查制度,应当从审查范围、审查标准、裁判方式等方面进一步完善。首先,在审查范围方面,当前党政联合发文是行政管理过程中的一个常态化现象,此类规范性文件是否应当接受审查在实践中存在分歧。倘若文件的规范内容主要是政府职权范围内的行政管理事项,应当纳入审查范围,否则将助长部分地方政府以党政联合发文的形式逃避审查的做法。其次,在审查标准方面,2018《适用解释》已经明确,应当从制定机关是否具有法定职权,与上位法是否抵触,增减公民、法人和其他组织合法权益是具有法定依据、是否违反制定程序四个方面进行审查。从实质法治标准看,还应当添加“明显不当”作为规范性文件的审查标准。再次,按照《行政诉讼法》和2018年《适用解释》的规定,法院经审查后,认为规范性文件不合法的,不作为人民法院认定行政行为合法的依据,并向制定机关提出处理建议。这里涉及的问题是,因为立法仅赋予法院向规范性文件制定机关及上级机关、监察机关提出处理建议的权力,当处理部门的判断与法院不一致时,就会使得规范性文件的效力处于不确定状态。鉴于规范性文件不同于法律法规和规章,其效力层级较低,应当赋予法院完整的裁判权力,有权对规范性文件的效力作出最终判决。

[72] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编,见前注17,第136页。

[73] 参见喻文光:“行政诉讼调解的理论基础与制度建构”,《华东政法大学学报》2013年第1期,第3—16页。

五、结语:迈向更加良善的行政诉讼制度

“立善法于天下,则天下治。立善法于一国,则一国治。”自改革开放以来,在1989年《行政诉讼法》、2014年《行政诉讼法》等法律及相关司法解释、典型案例的合力作用下,我国的行政诉讼制度快速发展,克服了重重困难和障碍,取得了历史性成就,其“对于中国民主与法治发展的影响是不可估量的”。〔74〕十八大后,深化全面依法治国的实践为行政诉讼制度提供了新的发展空间,同时也提出了新的要求。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,依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。行政诉讼制度作为救济行政相对人,保护公民法人和其他组织合法权益,监督行政机关依法行政的制度安排,将对国家治理体系和治理能力现代化起到重要促进作用。尽管目前的行政诉讼制度还面临着一系列的问题与挑战,但可以预期,在社会各界的共同努力下,再经过二十年左右的时间,我国的行政诉讼制度必将更为良善,从而承担更重要的使命,发挥更重要的作用,为实现社会公平正义做出更大贡献。

Abstract: The Reform and Opening Up policy provides a historical opportunity for China's administrative litigation system to develop. With the promulgation of the Administrative Litigation Law of 1989 and the revision of the same law in 2014, the administrative litigation system in China has undergone four stages of germination, establishment, improvement and renewal in just 40 years. The institution's leap-forward development has played an important role in safeguarding the legitimate rights and interests of citizens, legal persons and other organizations, advancing law-based administration and building a rule of law government. To enter a new era, we should promote the modernization of the administrative litigation system with the orientation of realizing the national governance system and the modernization of governance capabilities. At the macro level, the status and configuration of administrative litigation in the power structure should be optimized; at the middle level, the outstanding problems of the administrative litigation system should be solved, and the effectiveness of the system should be further improved; at the micro level, the litigation rules should be improved and the refinement of institutional design should be promoted.

Key Words: Administrative Litigation; Supreme People's Court; Judicial Interpretation; Guiding Cases

(学术编辑:彭 鐸)

(技术编辑:鲁谷辰)

〔74〕 应松年,见前注9,第183页。