

国务院法制办公室组织编写  
行政执法培训教材（六）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

# 行政诉讼法教程

（第二版）

根据最新行政诉讼法及司法解释修订

XingZheng SuSongFa JiaoCheng

主 编：姜明安

副主编：毕雁英 郑 磊

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写  
行政执法培训教材（六）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

# 行政诉讼法教程

（第二版）

根据最新行政诉讼法及司法解释修订

XingZheng SuSongFa JiaoCheng

主 编：姜明安

副主编：毕雁英 郑 磊

撰稿人：（按姓氏笔划排列）

毕洪海 毕雁英 刘 权 刘国乾  
刘泽思 宋国涛 宋京霖 张微林  
陈 燕 郑 磊 赵 力 姜明安  
蒋伟龙 谭道明

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法教程 / 姜明安主编. —2 版. —北京:  
中国法制出版社, 2015. 6  
行政执法培训教材

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6451 - 2

I. ①行… II. ①姜… III. ①行政诉讼法 - 中国 - 教  
材 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 123439 号

责任编辑: 马颖 唐鸥 岳薇

封面设计: 李宁

---

行政执法培训教材

行政诉讼法教程

XINGZHENG SUSONGFA JIAOCHENG

主编/姜明安

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2015 年 6 月第 2 版

印张/15.5 字数/341 千

2015 年 6 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6451 - 2

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

# 总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的急迫需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

## 导 读

学法、尊法、守法、用法，提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，是法治中国背景下对广大公务人员的基本要求。2014年10月23日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》（以下简称《决定》）提出：“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。”在谈到法治工作队伍建设时，《决定》提出要“把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来”，“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。”而法治思维和法治方式实现的重要保障就是要自觉接受“八大监督”（党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督）之一的司法监督。为此，各级党政机关和领导干部应当带头守法、保证执法、支持司法，确保人民法院依法独立公正行使审判权。而学法、守法的关键一环就是，“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。”

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》(以下简称《修改决定》),这是《行政诉讼法》实施24年来的第一次修改。在此基础上,根据《决定》的新精神和《行政诉讼法》(2014修正)的发展变化,适时对本书进行修订,是十分必要和及时的。

本书主要有下述三个特征:

(一)编写本书的主要目的是适应行政执法人员学法、用法的需要。因此,本书不同于作为培训人民法院行政审判人员教材的行政诉讼法教程,后者偏重于行政诉讼,特别是行政审判知识、技能的传授;更不同于作为高等学校法律院系大学生、研究生教材的行政诉讼法学教科书,大学行政诉讼法学教科书侧重于对行政诉讼基本原理、原则和制度设计的研究和探讨。

(二)本书的内容紧扣《行政诉讼法》(2014修正)和现行有效的行政诉讼法司法解释的条文,结合现实案例,阐释行政诉讼法原理、具体原则、规范的含义及原理、原则、规范的运用规则,旨在使行政执法人员对相应法律原理、原则、规范及有关司法解释有正确的理解,从而正确地实施和运用相关法律原理、原则、规范和司法解释。

(三)本书对编写规范和注释的要求以适应学员学习和教员培训的需要为基准,要求作者对相应规范、制度进行阐释时尽量避免过多地介绍背景资料和对国外、境外制度做过多的比较分析,不照搬大学教科书编写的学术规范,尽量去除非必要的引注(引用本书主编的著作、论文基本不注明出处),以控制本书的篇幅。

本书正文共10章39节。除正文外,另设“导读”和两个附录:“典型案例评析”与“参考书目”。

导读主要介绍本书的写作依据、主要特征、各章节的主要内容

和教员、学员应把握的重点、教学本书应注意的有关问题，使教员、学员在正式开展教学前对本书有一个概貌的了解，以获得更好的教学效果。另外，为保证教员、学员对2014年第十二届全国人大常委会第十一次会议通过的新行政诉讼法有一个更全面、更深入的了解，本书第二版导读在最后还增加了一项对《行政诉讼法》（2014修正）要点解读的内容。

**第一章 行政诉讼概述。**本章阐释行政诉讼的概念、性质、基本功能和核心理念。学员通过本章学习，应掌握行政诉讼的含义、特征，行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别；了解行政诉讼所具有的解纷、监督和救济三重性质及通过解纷、监督和救济，构建和谐社会的作用。学员通过本章学习，应特别领会和把握我国行政诉讼所体现的平衡理念：我国行政诉讼既要控制和监督行政权，保护公民、法人和其他组织的合法权益，又要促进行政机关依法行政，推进国家治理体系和治理能力现代化。

**第二章 行政诉讼的基本原则。**本章阐述我国行政诉讼基本原则的概念和宗旨；逐一讲解和诠释《行政诉讼法》总则规定的我国行政诉讼各项基本原则。学员通过本章学习，既应掌握我国行政诉讼特有的原则，即“人民法院对行政行为进行合法性审查”的原则，也要掌握我国行政诉讼和其他诉讼的共有原则，如“人民法院独立行使审判权”原则、“以事实为根据，以法律为准绳”原则、“当事人法律地位平等”原则。学员应特别认识到，在所有这些基本原则中，“人民法院对行政行为进行合法性审查”原则是最重要的原则，是架构我国整个行政诉讼制度的核心原则。

**第三章 行政诉讼的受案范围。**本章阐述我国行政诉讼受案范围确立的依据和方法，逐一讲解和诠释《行政诉讼法》列举规定和最高人民法院司法解释予以具体化的我国行政诉讼的受案范围。学员通过本章学习，不仅要把握作为行政诉讼受案范围的各类行政行



为和排除人民法院作为行政诉讼受案范围的法定事项，还要了解《行政诉讼法》（2014修正）第2条对受案范围的概括性规定以及《行政诉讼法》（2014修正）第12条第2款对受案范围的开放性规定：法律、法规可以根据实际情况将《行政诉讼法》（2014修正）第12条第1款列举规定的12类行政行为以外的其他行政案件列入行政诉讼的受案范围。

**第四章 行政诉讼的管辖。**本章阐述我国行政诉讼管辖的概念、特征、确立我国行政诉讼管辖的原则，以及我国行政诉讼管辖的种类。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼的级别管辖和地域管辖。在级别管辖中，应特别把握基层人民法院和中级人民法院管辖的第一审行政案件；在地域管辖中，应特别把握一般地域管辖和特殊地域管辖的规则。此外，学员对于移送管辖、指定管辖、移转管辖等裁定管辖规则，以及管辖权相对集中改革等也应有一般的了解。

**第五章 行政诉讼参加人。**本章首先阐述行政诉讼参加人的含义和种类，然后逐一讲解和诠释行政诉讼的各类当事人：原告、被告和第三人，以及行政诉讼各种代理人：法定代理人、指定代理人和委托代理人。学员通过本章学习，要重点把握行政诉讼原告资格、被告和第三人的条件，以及《行政诉讼法》和最高人民法院司法解释确定的我国行政诉讼原告、被告和第三人的各种情形。

**第六章 行政诉讼证据。**本章首先阐述行政诉讼证据的概念、特征、分类和行政诉讼的证明责任与证明标准，然后逐一讲解和诠释《行政诉讼法》和最高人民法院关于行政诉讼证据的司法解释所确立的行政诉讼各项证据规则，包括证据提供、调取、保全、对质、辨认、核实以及审核认定的规则。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼的举证责任规则，因为行政诉讼举证责任规则与民事诉讼举证责任规则有重要区别：后者一般遵循“谁主张，谁举证”原则，而前者遵循“被告对作出的行政行为负举证责任”的原则。当

然，行政诉讼的其他证据规则与民事诉讼的证据规则也不完全相同，但其区别显然不及举证责任的区别大。

**第七章 行政诉讼程序。**本章首先阐述行政诉讼程序的含义与特征，以及行政诉讼实践中对行政诉讼程序的某些创新和发展，然后逐一讲解和诠释行政诉讼的各阶段程序：起诉和受理程序、第一审程序、简易程序、第二审程序、审判监督程序以及行政诉讼程序中的一般问题（撤诉、诉讼中止、诉讼终结、财产保全、先予执行和期间、送达等）和行政附带民事诉讼的特殊问题（附带民事诉讼的条件、程序等）。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼起诉、受理的条件，时效，行政诉讼一审、二审的形式、步骤以及一审、二审中要处理的有关问题。

**第八章 行政诉讼的法律适用。**本章阐述行政诉讼的适用规则，包括人民法院审理行政案件适用行政诉讼程序法的规则、人民法院审理行政案件适用行政实体法的规则，以及行政诉讼中的法律规范冲突及其选择适用。学员学习本章，要特别注意把握法律规范选择适用规则，包括效力位阶规则、效力范围规则、新法优于旧法规则、特别法优于普通法规则，以及法律规范适用主体不能通过选择适用规则解决规范冲突时申请有权机关裁决的规则。

**第九章 行政诉讼的判决、裁定与决定。**本章阐述行政诉讼判决、裁定、决定的概念、特征和种类，以及各种判决、裁定的条件和形式。学员学习本章，应重点学习判决，特别是一审判决各种形式（驳回诉讼请求判决、撤销判决、履行判决、变更判决和确认判决）的条件以及如何把握这些条件。例如，撤销判决的条件是主要证据不足，适用法律、法规错误，违反法定程序，超越职权，滥用职权，明显不当。那么，学员通过学习，就必须了解什么是“主要证据不足”，“主要证据不足”有哪些情形；什么是“适用法律、法规错误”，“适用法律、法规错误”有哪些情形；什么是“违反法定

程序”，“违反法定程序”有哪些情形；什么是“超越职权”，“超越职权”有哪些情形；什么是“滥用职权”，“滥用职权”有哪些情形；什么是“明显不当”，“明显不当”有哪些情形；等等。

第十章 行政诉讼裁判的执行与非诉行政执行。本章阐述行政诉讼执行与非诉执行的含义、特征，执行与非诉执行的条件、根据、主体、对象、范围、程序和执行措施。学员学习本章，重点应把握行政诉讼执行的措施，特别是对行政机关拒绝履行判决、裁定，人民法院可以（在某些情形下，不仅是“可以”，而且是“应该”）采取的措施，如划拨、罚款、公告、司法建议和拘留、追究刑事责任等。至于公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定的，人民法院可以采取的措施基本同于民事诉讼的执行措施，如查封、扣押、冻结、拍卖等，故已有民事诉讼法知识的学员一点即明，而且这不是行政执法人员学习的重点，尽管行政执法人员也必须掌握这方面的知识。

本书除正文10章外，还专设附录分析研究行政诉讼的典型案列（附录一），这对于帮助学员理解本书正文中所阐述的行政诉讼法原理、原则和行政诉讼法及相关司法解释的条文是非常有意义的。这一点也是本书的重要特色之一。本书共收集典型案例11个。我们通过这些案例，回顾中国行政诉讼制度的艰难起步和发展过程；并分析探讨行政首长出庭应诉之价值、政府信息公开诉讼的困境和对策、平等受教育权的行政法保护；研究行政诉讼的受案范围、原告资格和中国公益诉讼的相关问题；考察行政诉讼中对行政不作为案件的审理、行政复议与行政诉讼的关系及行政诉讼的判决方式、阐述行政诉讼对证据合法性的要求及非法证据的排除、行政诉讼案件的审理依据、法院审查行政行为合法性的标准、深度及判决的执行，以及行政诉讼抗诉的条件与程序。

本书的最后，我们还设了一个“参考书目”（附录二）。之所以

设这么一个附录，不仅表示我们对于本书所引用、参考学界各种学说、观点、理论的作者的尊重，也希望本书的使用者（学员或教员）在使用本书时，参考学界其他学者的行政诉讼法论著，包括教程、专著和案例评析。只有博览群书，才能开阔视野，才能真正学好行政诉讼法，把握行政诉讼法具体条文、规范的含义，理解行政诉讼法所蕴含的原理、原则、法理、法魂。

为保证行文的明确，本书分别使用1989年《行政诉讼法》和《行政诉讼法》（2014修正）指明该法修改前后的内容，无涉内容的新旧以及并无特指时，使用《行政诉讼法》的称谓。由于《行政诉讼法》刚刚修订，2015年5月1日才开始实施，目前处于新旧过渡阶段，一些司法解释是否仍然有效尚不明朗，学员或教员在使用本书过程中，还需要及时跟踪相关立法和司法解释动态。

前已述及，本书第二版是根据《行政诉讼法》（2014修正）编写的，为保证教员、学员对新行政诉讼法有一个更全面更深入的了解，本导读特对《行政诉讼法》（2014修正）要点进行以下简要解读。

第十二届全国人大常委会第十一次会议2014年11月1日通过，2015年5月1日起施行的《行政诉讼法》相对于20世纪80年代末制定的，已实施20多年的1989年《行政诉讼法》有一系列制度创新，其中最重要的有下述八项：

### 一、立案审查制改登记制，让当事人起诉难变起诉易

《行政诉讼法》（2014修正）的第一制度创新点是立案登记制。为什么立案登记制是“第一制度创新点”呢？因为立案是整个诉讼的入门程序，案立不了，当事人进不了法院的门，诉讼就不能开始，一切诉求都无从谈起。此前，我国行政诉讼一直实行立案审查制，许多案件，法庭尚未进行实质审查，就被法院“把门人”（立案官

员)挡在门外,进入不了诉讼程序。对此,当事人很伤心,很无奈。他们的权益被行政机关侵犯,满怀希望来法院讨个“说法”,但是他们还没有见到审理案件的法官,连说话、倾诉的机会都没给,更不要说讨“说法”,就让他们走人。而现在,《行政诉讼法》(2014修正)确立的立案登记制为当事人进入行政诉讼之门提供了很大的方便,降低了入门的“门槛”,增加了对法院“把门人”(立案官员)的约束:对符合法定起诉条件的起诉人,他们只能登记立案;对当场不能判定是否符合法定起诉条件的,也要先接收其起诉状,并出具收到日期的书面凭证,并在7日内决定是否立案。“把门人”不能自行提高立案门槛,不能为难起诉人,不能将符合法定起诉条件的起诉人拒之门外。否则,当事人可以向上级人民法院投诉,上级人民法院将责令他们改正并依法处分他们。<sup>①</sup>

根据中央全面深化改革领导小组审议通过的《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》,立案登记制不仅适用于行政诉讼,也适用于民事诉讼、自诉刑事诉讼等。但是,相对于其他诉讼,立案登记制对于行政诉讼有着特殊重要的意义。

首先,行政诉讼是“民告官”的诉讼,双方当事人实体法律关系处于不平等的地位,作为行政主体的行政机关或法律、法规授权的组织在行政管理过程中,较易于利用其管理权力、管理手段侵犯作为行政相对人的公民、法人和其他组织的权益。这些被侵权的行政相对人虽然也可以从其他途径获得救济,但行政诉讼是其可能获得的救济中最有效的救济。如果行政诉讼的这扇门向他们关闭,他们就很可能难以获得实际有效的救济。<sup>②</sup>

其次,在司法体制改革尚难在短期内取得长足进展,跨行政区

---

<sup>①</sup> 参见《行政诉讼法》(2014修正)第51条。

<sup>②</sup> 参阅姜明安著:《行政诉讼法》,法律出版社2007年版,第76页。

域法院尚难在短期内普遍设置的情况下，地方行政权对法院的影响不可能一下子完全排除。从而法院负责行政诉讼立案的“把门人”不可能在《行政诉讼法》（2014修正）一实施就完全不考虑地方当局的任何“关切”（这种“关切”往往通过院长、庭长转致）。如果法院仍采立案审查制，“把门人”很难完全不响应这种“关切”。现在《行政诉讼法》（2014修正）将立案审查制改立案改登记制，“把门人”要不响应这种“关切”就容易多了，就比较好向地方当局交代和解释，比较好向转致这种“关切”的院长、庭长交代和解释：“对不起，我不能不登记，不能不立案。我不登记，不立案，当事人要告我，我要受处分呀”。

此外，行政诉讼案往往不仅涉及起诉人的个人权益，而且涉及社会公共利益，行政行为的合法性本身就是一种公共利益。如果不改变立案审查制，维持立案高门槛，将本应由法院受理，符合行政诉讼起诉条件的行政案件拒之法院门外，排除对相应行政行为的司法审查，就可能妨碍行政诉讼监督行政机关依法行政，阻碍法治政府建设功能的发挥，就可能影响推进依法治国、建设法治国家的大局和全局。很显然，《行政诉讼法》（2014修正）将立案审查制改立案登记制，降低行政诉讼的入门“门槛”，尽量扩大了行政诉讼的受案范围，将尽可能多的行政争议纳入法治方式解决的渠道，加大对行政机关依法行政的监督力度，其意义将远远超出诉讼本身。

既然作为《行政诉讼法》（2014修正）“第一创新点”的立案登记制对于行政诉讼有着如此特殊重要的意义，那么，各级人民法院应采取切实措施，保证立案登记制真正落实，使之真正发挥其预设的和应有的作用。目前，保证立案登记制落实的最重要措施有以下三项：

其一，通过司法解释，进一步明确立案登记的前提条件，即《行政诉讼法》（2014修正）第49条规定的各项起诉条件。例如，

对其中的第三项条件：“有具体的诉讼请求和事实根据”，就需要司法解释明确什么是“具体的诉讼请求”，包括哪些范围，对“具体的事实根据”有什么最低限度的要求等。日前，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》第2条明确“具体的诉讼请求”为下述9项：请求判决撤销或者变更行政行为；请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务；请求判决确认行政行为违法；请求判决确认行政行为无效；请求判决行政机关予以赔偿或者补偿；请求解决行政协议争议；请求一并审查规章以下规范性文件；请求一并解决相关民事争议；其他诉讼请求等。只有通过司法解释明确了法律规定的各项起诉条件的内涵和外延，法院负责立案登记的人员才能高效地为起诉人办理登记立案事项。

其二，对法院负责立案登记的人员进行适当培训，使之熟练掌握登记立案的程序和相关要求。根据《行政诉讼法》（2014修正）和有关司法解释，这些程序和要求主要包括：（一）对当事人依法提起的诉讼，先一律接受其起诉状，能当场判断符合起诉条件的，应当场登记立案；（二）当场不能判断是否符合起诉条件的，应在接收起诉状后出具注明收到日期的书面凭证，并在7日内决定是否立案；7日内仍不能作出判断的，应当先予立案；（三）起诉状内容或者材料欠缺的，应一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料及期限。当事人在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当予以登记立案；（四）对当事人提起的诉讼，能当场判断其不符合起诉条件的，或者当场不能判断，在7日内能判断其不符合起诉条件的，或者起诉状内容或者材料欠缺，告知当事人补正而其拒绝补正或者补正仍不符合起诉条件的，均应作出不予立案的裁定。而且裁定书应载明不予立案的理由。（五）对已经立案的起诉，之后发现有不符合法定起诉条件或无正当理由超过起诉期限等法定情形起诉的，应作出驳回起诉的裁定。法院负责立案登记的人员对这些登

记立案的程序和相关要求应在上岗履职前全面了解和熟练掌握。否则不能批准其上岗履职。

其三，明确对违法滥诉行为的应对和制裁措施，保证行政诉讼立案登记制的正常运作。行政诉讼实行立案登记制的目的是为了为了保护公民、法人和其他组织的合法诉权，而不允许当事人或非当事人利用这一制度进行违法滥诉。对于《行政诉讼法》（2014 修正）施行后当事人之间可能的恶意串通，或者非当事人冒充他人提起诉讼，企图通过行政诉讼侵害国家、社会公共利益或他人合法权益的行为，或者当事人或非当事人故意提起虚假诉讼、恶意诉讼或无理缠讼的行为，法院可依法采取相应的制裁措施，包括驳回起诉、罚款、拘留等，构成犯罪的还应依法追究其刑事责任。

## 二、案件可跨行政区域管辖，让地方干预易变干预难

《行政诉讼法》（2014 修正）第 18 条第 2 款规定，“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。”这一规定虽然使用了“可以”和“若干”两个非强制性和非普遍性要求的词汇，表明这一制度目前尚具一定探索性质。但是，其创新意义亦不可小视。1989 年《行政诉讼法》实施 20 多年来，所遇到的最大困难和障碍即是地方干预：法院完全按行政区域设置，法院人财物均受地方控制，其审判权的行使不可能不受到地方当局或多或少的影 响，从而使人民法院对行政案件独立、公正审判目标的实现不能不打折扣。

正是鉴于行政审判的这一困境，《行政诉讼法》（2014 修正）确定了行政案件可跨行政区域管辖的制度创新。《行政诉讼法》（2014 修正）作出的这一规定加上最高人民法院前不久展开的巡回法庭的实验，预示着今后一个长时期司法体制改革的方向：司法逐



步去地方化。<sup>①</sup>

当然，目前展开的司法去地方化探索和实验所推进的改革力度还是非常有限的：高级人民法院确定跨行政区域管辖行政案件的法院仍是按行政区域设置的法院而非跨行政区域的法院。前不久上海市设置的第三中级人民法院和北京市设置的第四中级人民法院，与原先第一、第二中级人民法院并没有重大区别，它们虽管辖全市范围内的行政案件，但只管辖区政府作为被告的行政案件和其他重大、复杂的行政案件，而并不管辖区政府部门作为被告的一般行政案件。至于最高人民法院巡回法庭，它们也只管辖属于最高人民法院管辖的行政案件而不管辖现在属于高级人民法院管辖的行政案件。这些行政案件在巡回法庭审理不一定比在最高人民法院北京本部审理更独立，更公正和更能去地方化。尽管如此，但有了这种制度设置，其对行政审判去地方化还是会起到一定的作用：上海、北京的第三、第四中级人民法院今后可以逐步扩大受理全市各区政府部门作为被告的行政案件的范围，最高人民法院巡回法庭也可以逐步扩大受理其巡回区域各省自治区行政案件的范围。因为“重大、复杂”是不确定的法律用语，在上海、北京的第三、第四中级人民法院、最高人民法院第一、第二巡回法庭和今后更多这样的跨区域法院、巡回法庭有能力受理和审判更多行政案件条件下，自然会对“重大、复杂”做更宽泛一些的解释，以受理更多的原来由下级法院管辖的可能受到地方当局干预的行政案件，以实现去地方化和防止地方干预这一改革的初衷。至于省、自治区高级人民法院确定一定县人民法院、一定市中级人民法院管辖他县、他市的行政案件，其去地方化和防止地方干预的力度可能会比上海、北京增设第三、第四中级人民法院更大些。因为上海、北京的第一、第二中级人民法院过

---

<sup>①</sup> 参见最高人民法院《关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》

去就是跨行政区域设置的（若干区设置一个），而一般地方中级人民法院则一直是按行政区域设置的（一市、一地区、一自治州对应设置一个中级人民法院）。

由此可见，《行政诉讼法》（2014修正）确定的行政案件跨行政区域管辖的这一制度创新有利于排除地方干预，保障公正审判，从而有利于更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益不受违法行政行为侵犯。

为使这一制度创新的探索更有成效，最高人民法院和各地法院在《行政诉讼法》（2014修正）施行过程中将进一步加大推进这一制度探索和实施的力度。例如，地方可在由现行体制法院管辖跨行政区域行政案件的基础上，探索和实验直接设置跨行政区域的行政法院：在若干个县、区设一个基层行政法院；在若干个市设一个中级行政法院。当事人不服中级行政法院的裁判，可不经省、自治区、直辖市高级人民法院而直接向最高人民法院巡回法庭上诉。最高人民法院则可在全国按地区（大区）设置多个巡回法庭，直接受理巡回区域的（而非仅全国性的）重大、复杂一审行政案件和当事人不服巡回区域中级行政法院裁判的二审行政案件和申诉再审案件。如果这种探索和实验获得成功，地方当局对行政诉讼的干预就可以大大减少乃至基本消除。

### 三、扩大受案范围，让行政解纷法治渠道窄变法治渠道宽

2014年《行政诉讼法》修改的另一个有重要意义的制度创新就是通过多种途径扩大行政诉讼的受案范围，让更多的行政行为接受司法监督，让公民、法人和其他组织能对更多的行政侵权行为提起行政诉讼。《行政诉讼法》（2014修正）在这方面的制度创新主要是通过以下四个途径实现的：

其一，将1989年《行政诉讼法》确定的诉讼客体“具体行政行为”改为“行政行为”。“行政行为”的范围显然大于“具体行

政行为”。尽管《行政诉讼法》（2014修正）仍然排除公民、法人和其他组织对行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令（即“抽象行政行为”）提起行政诉讼，长期以来，行政法学界一直将行政机关针对特定人或就特定事作出的行政行为称为“具体行政行为”，而将行政机关制定、发布行政法规、规章和其他具有普遍约束力的决定、命令的行政行为称为“抽象行政行为”。1989年《行政诉讼法》明确规定只有“具体行政行为”具有可诉性，“抽象行政行为”则不具有可诉性。但《行政诉讼法》（2014修正）所作这一改变（“具体行政行为”改“行政行为”）透露出来的立法意向无疑将影响和引导法官的受案倾向：尽量减缩排除范围，扩大受理范围。另外，《行政诉讼法》（2014修正）增加规定作为受案范围的行政协议行为既不属于“抽象行政行为”，也不属于严格的“具体行政行为”。

其二，《行政诉讼法》（2014修正）新增4项行政行为为列举的可诉行政行为：（一）确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源所有权或使用权的行为；（二）征收、征用或对征收、征用的补偿行为；（三）滥用行政权力排除或限制竞争的行为；（四）涉及特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议的行为。虽然这些行为都涉及公民、法人和其他组织的“财产权”，依1989年《行政诉讼法》也在受案范围之内，但1989年《行政诉讼法》因为没有明确列举，行政相对人实际起诉还是会发生困难，法院大多是不予受理的。《行政诉讼法》（2014修正）将之明确列举，即排除了相对人对这些行为起诉的障碍，法院也就没有理由再拒绝受理了。

其三，《行政诉讼法》（2014修正）扩充了1989年《行政诉讼法》7项列举行为中6项行为的内容：（一）在行政处罚行为中增加了暂扣证照、没收违法所得、警告三项内容；（二）在行政强制行

为中增加了行政强制执行的内容；（三）在涉经营自主权的行为中增加了涉农村土地承包经营权和农村土地经营权两项内容；（四）在行政许可行为中增加了“有关行政许可的其他决定”的内容；1989年《行政诉讼法》中只规定对行政机关决定拒绝行政相对人许可申请或对相对人申请不予答复的行为为受案范围，《行政诉讼法》（2014修正）增加了“有关行政许可的其他决定”，即意味着行政相对人对行政机关准予、变更、延续、撤销、撤回、注销许可等各种行政许可行为均可起诉；（五）在行政给付行为中增加了支付最低生活保障和社会保障待遇的内容；1989年《行政诉讼法》对行政给付规定了一项可诉的内容，即支付抚恤金，《行政诉讼法》（2014修正）将目前适用范围最广泛的两项行政给付纳入了列举受案范围，对保障给付对象权益有重要意义；（六）在要求履行义务行为中明确列举了集资、摊派费用等行为内容。当然，上述对行政诉讼受案范围的扩充并非完全实质性的扩充，而只是对1989年《行政诉讼法》规定的受案范围的进一步明确。因为1989年《行政诉讼法》列举相应行政行为时一般都加了一个“等”字，“等”即可包含这些扩充的行政行为。但是，《行政诉讼法》（2014修正）将之明确列举并非没有意义，它有利于消除法院在受案、立案中对“等”的争议：是“等内”还是“等外”，防止某些法官以“等”属“等内”为由排除对这些扩充的行为的受理，以保障行政相对人对这些行政行为诉权的顺利实现。在过去的行政诉讼实践中，许多法官只认列举，不认“等”。对于“等”外的警告、涉土地承包经营权和土地经营权行为、支付最低生活保障和社会保障待遇行为通常不予受理。

其四，《行政诉讼法》（2014修正）将1989年《行政诉讼法》规定的受案范围兜底条款“侵犯其他人身权、财产权”的行为改为“侵犯其他人身权、财产权等合法权益”的行为。这是对1989年

《行政诉讼法》规定的受案范围的最重大的实质扩充。“合法权益”的范围显然大于人身权、财产权的范围。合法权益既包括人身权、财产权，也包括受教育权、劳动权，甚至包括政治权利，远比“人身权、财产权”范围广泛。当然，《行政诉讼法》（2014修正）将公民行政诉讼诉权扩大到涉“合法权益”行为如此广泛的范围，并非公民从2015年5月1日起就能对所有涉及自身“合法权益”的行政行为均能提起行政诉讼。这恐怕暂时还做不到，还得有一个过程。在2015年5月1日新法实施以后，法院在受案范围的轻重缓急上会有一个排序：先重点受理列举的行政行为，之后才是涉“其他人身权、财产权”的行政行为，再之后才是涉“其他合法权益”的行政行为。但不管怎样，法院行政诉讼的门是开得比过去大很多了，这对人权保障无疑是一个重大进步。

在《行政诉讼法》（2014修正）实施以后，行政诉讼制度创新无疑应进一步推进。在受案范围方面，立法机关今后应逐步将可诉行政行为的确定方式从列举式转变为概括式。1989年《行政诉讼法》和《行政诉讼法》（2014修正）虽然在列举之后均有概括性的“兜底条款”，但这个“兜底条款”在实践中通常是备而不用的。如果我们下决心哪一天全面启用“兜底条款”，那我们就没有必要做现在这种挂一漏万地列举了。今后，行政诉讼受案范围的确定完全可以采用“负面清单”的方式，即将来的《行政诉讼法》只列举排除司法审查的行政行为，凡是未列入“负面清单”的行政行为，当事人均可向法院提起行政诉讼。而且，“负面清单”列举的排除范围不宜太宽泛，例如不宜将规章和规章以下的规范性文件不加区分地全部排除出受案范围，对于不经过具体行政行为即可能侵犯公民、法人或者其他组织合法权益并造成损害的抽象行政行为（规章和规章以下的规范性文件），应允许被侵权人根据“成熟原则”起诉。所谓“成熟原则”，是行政法确定行政相对人不服行政行为，向法

院请求司法审查时机界限的规则：行政行为（无论是具体行政行为，还是抽象行政行为）只有实际侵犯行政相对人权益，或者即将导致行政相对人权益损害时（即时机成熟），相对人才能向法院提起行政诉讼，请求司法救济。同时，行政行为（无论是具体行政行为，还是抽象行政行为）只要实际侵犯行政相对人权益，或者即将导致行政相对人权益损害时，相对人即可向法院提起行政诉讼，请求司法救济，法院不能以规章和规章以下的规范性文件尚未进入具体实施为由拒绝受理。

#### 四、放宽当事人资格限制，让利害关系人参与诉讼机会少变参与机会多

行政诉讼中影响行政相对人诉权的一个重要因素是法律对行政诉讼原告和第三人资格的限制。为加大对行政相对人诉权的保障，扩大以行政诉讼方式解决行政争议的法治途径，《行政诉讼法》（2014修正）通过以下两个方面的制度变革放宽了对原告和第三人的资格限制：

第一，《行政诉讼法》（2014修正）规定，有权作为原告提起行政诉讼的是“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”。而“行政行为”包括行政机关和行政机关工作人员以及法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。<sup>①</sup> 1989年《行政诉讼法》规定原告仅为“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”而依法起诉的公民、法人或者其他组织。<sup>②</sup> 所谓“认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织”，可从宽解释，也可从窄解释。从宽解释则包括行政机关和行政机关工作人员以及法律、法规、规章

---

① 参见《行政诉讼法》（2014修正）第2条和第25条。

② 参见1989年《行政诉讼法》第2条和第24条。

授权的组织作出的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；从窄解释则仅包括行政机关和行政机关工作人员的行政行为的相对人（直接相对人），而不包括其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织（间接相对人）。在实践中，许多法官往往从窄解释。因此，其合法权益受到行政机关侵犯的其他非行政行为直接相对人的公民、法人或者其他组织就实际失去了诉权。这次修改，明确了这部分间接相对人的原告资格，从而保障了他们的诉权。

第二，《行政诉讼法》（2014修正）将1989年《行政诉讼法》规定的第三人条件“同提起诉讼的具体行政行为有利害关系”<sup>①</sup>修改为“同被诉行政行为有利害关系，但没有提起行政诉讼，或者同案件处理结果有利害关系”。<sup>②</sup>这一修改即扩大了第三人的范围，使不仅同被诉行为有利害关系的人，而且同案件处理结果有利害关系的人都可以以第三人的身份参加到诉讼中来，维护自己的合法权益。过去因行政诉讼损害了或可能损害自己权益的非本案当事人只能通过信访或其他非司法途径寻求救济，实际上难于真正获得救济。例如，甲乙两人争一土地使用权，行政机关裁决属于甲。乙不服，诉至法院，法院通过行政诉讼，无论将该土地使用权最终判给甲或乙，都会损害真正拥有该土地使用权的丙的权益。在这种情况下，如果不允许丙在诉讼过程中参加进来，一旦法院作出终审判决，丙要通过信访或其他非司法途径要回其土地使用权即使不是完全不可能，但也是非常非常困难的。

由此可见，《行政诉讼法》（2014修正）通过规则修改和制度变革在一定程度上放宽了对行政诉讼原告和第三人资格的限制。当

---

① 参见1989年《行政诉讼法》第27条。

② 参见《行政诉讼法》（2014修正）第29条。

然，这种放宽还是要受到《行政诉讼法》（2014 修正）第 49 条关于行政诉讼起诉条件（如需“有具体的诉讼请求和事实根据”等）和对这些条件的司法解释的制约。

### 五、增加复议机关被告责任和被诉行政机关负责人出庭应诉责任，让“告官见官难”变“告官见官易”

在《行政诉讼法》（2014 修正）的诸多制度创新中，其中一项重要制度创新是增加复议机关做被告的责任和被诉行政机关负责人出庭应诉的责任。

关于复议机关的被告责任，《行政诉讼法》（2014 修正）第 26 条第 2 款规定，“经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告”。而 1989 年《行政诉讼法》规定，经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。<sup>①</sup> 1989 年《行政诉讼法》的规定导致许多复议机关为规避做被告而充当原行政行为的“维持会”：行政相对人向其申请复议后，其不论相应行政行为是否合法，是否侵犯相对人的合法权益，一律维持了事，使相对人不仅不能通过复议使自己被侵犯的权益获得救济，反而无谓耗费了许多时间和精力。本来行政复议有较行政诉讼的多种优势：经济、快捷和专业性，但那种制度设计使其优势变为了劣势。很显然，《行政诉讼法》（2014 修正）对原制度设计的变革将激化行政复议的活力，保障复议能真正发挥其应有的功能和作用。

关于被诉行政机关负责人出庭应诉的责任，《行政诉讼法》（2014 修正）对此专门增加一项规定，“被诉行政机关负责人应当

---

<sup>①</sup> 参见 1989 年《行政诉讼法》第 25 条第 2 款。



出庭应诉。不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭”。<sup>①</sup>这一规定不仅对于监督行政机关依法行政具有重要意义，对于保障作为原告的行政相对人的合法权益也有重要意义。1989年《行政诉讼法》实施20多年，平均每年审案近10万起，但很少有行政机关负责人出庭应诉的，绝大多数的情况是“告官不见官”。由于行政机关负责人不出庭，他们不了解相对人合法权益被侵犯的实际情况，原告即使胜诉，往往也很难获得实际有效的救济。而且行政机关也难于吸取违法侵权的教训，在以后类似的行政行为中可能重蹈覆辙，仍然继续违法侵权。尽管《行政诉讼法》（2014修正）从实际可能性出发，没有规定应当出庭应诉的“负责人”必须是正职行政首长，也没有规定每个行政案件的审理，行政机关的负责人都必须出庭，但《行政诉讼法》（2014修正）的这一规定相对于1989年《行政诉讼法》，对于行政诉讼监督行政机关依法行政，保障公民、法人和其他组织合法权益功能和作用的实际发挥，无疑将提供更有力的保障。

#### 六、改进诉讼程序，让起诉时限短，诉讼耗时长变起诉时限延长，诉讼耗时减少

《行政诉讼法》（2014修正）在诉讼程序制度方面对1989年《行政诉讼法》进行了以下三个方面的改革和完善：

第一，《行政诉讼法》（2014修正）将1989年《行政诉讼法》规定的3个月起诉时限延长到6个月。起诉时限自原告知道或者应当知道被告作出行政行为之日起算，如果原告不知道被告作出的行政行为，在行政行为作出后5年内仍可起诉，如行为涉及不动产，在行政行为作出后20年内仍可起诉。<sup>②</sup>这一修改对于行政相对人维

---

① 参见《行政诉讼法》（2014修正）第3条第3款。

② 参见《行政诉讼法》（2014修正）第46条。

权是很有意义的。由于许多行政相对人对法律规定的起诉时限不甚熟悉，加上其他一些主客观原因，很容易错过1989年《行政诉讼法》规定的3个月时限，从而丧失请求司法救济的机会。《行政诉讼法》（2014修正）的这一修改，将大大减少乃至消除这种在实践中不时发生的遗憾。

第二，《行政诉讼法》（2014修正）新设了行政审判的简易程序。1989年《行政诉讼法》没有规定行政审判简易程序，所有行政案件都走普通程序。一个罚款几十元的案子，也要合议庭审理，经过一审、二审，甚至再审。这种程序设计过分耗费司法资源，也不利于保护当事人的合法权益。因此，《行政诉讼法》（2014修正）规定，法院审理被诉行政行为是依法当场作出的、或涉案款为2000元以下的，或案件内容为申请政府信息公开的，或者双方当事人均同意适用简易程序的案件，由审判员一人独任审理，并应当自立案之日起45日内审结。<sup>①</sup>

第三，《行政诉讼法》（2014修正）将1989年《行政诉讼法》规定的行政审判不适用调解的规定修改为可有限适用调解，即法院审理行政赔偿、补偿和行政行为涉自由裁量权的案件，可以在双方自愿、合法和不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益原则的基础上进行调解。<sup>②</sup> 行政诉讼虽然不同于民事诉讼，行政机关对于诉讼客体没有完全的处分权，从而不能完全适用调解，但有限调解显然是可行的，且对于尊重当事人自治，保护其合法权益，特别是对于实现《行政诉讼法》（2014修正）第1条规定的“解决行政争议”的诉讼目的，是有用和有益的。

---

<sup>①</sup> 参见《行政诉讼法》（2014修正）第82条。

<sup>②</sup> 参见《行政诉讼法》（2014修正）第60条。

## 七、扩大司法审查强度，增加裁判形式，让行政诉讼救济手段更多，监督力度更大

《行政诉讼法》（2014修正）主要在两个方面扩大了法院对行政行为司法审查的强度：一是规定当事人在起诉时，可一并请求对行政行为所依据的规章以下的规范性文件进行审查。法院经审查，认为该规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。<sup>①</sup>而1989年《行政诉讼法》是不允许法院在行政诉讼中审查规范性文件的。人民法院审理行政案件，只对具体行政行为（而不对具体行政行为所依据的抽象行政行为）是否合法进行审查。<sup>②</sup>尽管在实践中，法院审理行政案件，在事实上不仅要对规章以下的规范性文件进行审查，对规章也要进行有限度的审查，以确定是否“参照”，但当事人对此并无审查请求权。《行政诉讼法》（2014修正）将对规章以下的规范性文件审查的请求权直接赋予公民、法人和其他组织，无疑加大了法院在行政审判中对行政行为的审查强度。

当然，《行政诉讼法》（2014修正）在扩大法院对抽象行政行为司法审查的范围和强度方面，做得还是不够和不充分的。《行政诉讼法》（2014修正）虽规定法院可审查规范性文件，但设定了两个限制：一是只能“附带审查”审查而不能独立审查；二是只能审查规章以下的规范性文件而不能审查规章。而根据现代法治的要求和行政诉讼的宗旨，法院在行政审判中对规范性文件不仅应附带审查，而且应独立审查，应允许当事人直接对规范性文件提起诉讼；不仅应审查规章以下规范性文件，而且应审查规章和行政法规。因为在我国，宪法和法律是行政行为的最高依据，行政行为即使符合

---

① 参见《行政诉讼法》（2014修正）第53条、第64条。

② 参见1989年《行政诉讼法》第5条。

行政法规和规章，如果行政法规和规章违反宪法和法律，法院仍然不能认定被诉行政行为合法有效。法院在行政诉讼中虽然不能直接认定行政法规、规章违法和撤销违法的行政法规、规章，而应提请全国人大常委会审查、认定违法和撤销。但法院在具体案件审理中不能完全不审查行政法规、规章的合法性。法院不能闭着眼睛适用法规和规章，而不管所适用的法规、规章是合法还是违法。

《行政诉讼法》（2014 修正）增加司法审查强度的第二个途径是通过扩大撤销判决的适用情形，适当展开对行政行为合理性的审查。1989 年《行政诉讼法》规定撤销判决限适用有五种情形的行政行为：主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权和滥用职权。这五种情形涉及的均是合法性而基本不涉及合理性。<sup>①</sup>《行政诉讼法》（2014 修正）新增一种情形：“明显不当”，<sup>②</sup>即将撤销性审查的触角伸向了行政行为的合理性。在以往的行政审判实践中，法官限于撤销判决的五种法定情形，只能撤销违法的行政行为，对于行政机关在法定范围和法定幅度内实施的行政行为，即使再不合理，对相对人再不公正，法院也不能判决撤销。当然，也有某些法律素质特别高、正义感特别强的法官，对于明显不当的行政行为，会将之归入“滥用职权”的情形予以撤销。但是“滥用职权”的刺激性太大，人们往往会将之与执法者的主观恶性联系在一起，法院一旦认定行政机关“滥用职权”，可能导致相应执法者和相关负责人被问责，故绝大多数法官“下不了手”，不敢轻易启用“滥用职权”条款。现在，《行政诉讼法》（2014 修正）在撤销判决的情形中增加“明显不当”的情形，法官对于加大对行政行为合理性的审查强度就不会再有过多的顾虑了。

---

① 参见 1989 年《行政诉讼法》第 54 条。

② 参见《行政诉讼法》（2014 修正）第 70 条。

另外,《行政诉讼法》(2014修正)还通过补充多种判决和裁定形式,增加了行政诉讼的救济手段和增强了对被诉行政机关的监督力度。《行政诉讼法》(2014修正)新增的判决形式包括:驳回诉讼请求判决、给付判决、确认判决(包括确认违法和确认无效)、赔偿判决(含责令采取补救措施)、行政协议判决(包括判决继续履行、责令采取补救措施和予以赔偿、补偿)。<sup>①</sup>这些判决形式对于为被行政侵权的当事人提供更多、更有效的救济是非常重要的。没有这些判决形式,法院在行政审判中面对许多行政侵权行为就难以下判,即使想给予当事人救济,也苦于没有法定救济形式、手段而无能为力。例如,对于行政机关在行政执法行为中实施了殴打、虐待等暴力行为,如无确认违法的判决形式,按1989年《行政诉讼法》规定的四种判决形式——维持判决、撤销判决、变更判决和履行判决——均无法下判。当然,在以往的行政审判实践中,法院也并非完全没有给予当事人救济,法官往往会根据最高人民法院的有关司法解释给予当事人相应的救济。《行政诉讼法》(2014修正)将有关司法解释上升为法律规定,对保障当事人合法权益显然更为有利。

除新增判决形式外,《行政诉讼法》(2014修正)还新增了对于当事人有重要救济意义的裁定形式“先予执行”:法院对起诉行政机关没有依法支付抚恤金、低保、工伤、医疗社保的案件,权利义务关系明确,不先予执行将严重影响原告生活的,可裁定先予执行。<sup>②</sup>很显然,这种裁定形式加大了对作为弱势群体的原告的救济力度。

## 八、增加行政裁判的执行方式,让行政审判更有权威,更有公信力

法院作出的行政判决、裁定,能否得到有效执行,既关系到行

---

<sup>①</sup> 参见《行政诉讼法》(2014修正)第69、73-78条。

<sup>②</sup> 参见《行政诉讼法》(2014修正)第57条。

政诉讼目的、宗旨能否有效实现，公民、法人、其他组织被侵犯的合法权益能否通过行政诉讼得到有效救济，行政主体的违法行政能否通过行政审判得到有效监督和纠正；也关系到人民法院能否通过其行政审判活动真正树立司法权威，能否让人民群众真正信任法院，信任司法，从而真正愿意选择司法途径解决行政争议和纠纷。

在1989年《行政诉讼法》施行20多年的实践中，行政诉讼在全国各地一直不同程度地存在“三难”问题，即行政案件起诉难、审理难、行政裁判执行难。《行政诉讼法》（2014修正）为了解决“三难”中的“执行难”问题，专门增加了对行政机关拒绝履行法院裁判三项强制执行措施：<sup>①</sup>

其一，对行政机关负责人按日处50元至100元罚款。1989年《行政诉讼法》规定罚款是仅针对行政机关的，行政机关对每日50元至100元甚至更大数额的罚款大多满不在乎，故强制执行力度很小。《行政诉讼法》（2014修正）将罚款改为针对行政机关负责人，其强制执行力度无疑将比之前要大得多。

其二，将行政机关拒绝履行的情况予以公告。这一措施可能要比罚款的强制力度更大，因为公告会影响行政机关及其负责人的声誉，从而可能影响行政机关相关责任人员和相应负责人的职务升迁，他们对此不能不予以认真对待。

其三，对拒不履行法院判决、裁定、调解书，社会影响恶劣的行政机关，可拘留其直接负责的主管人员和其他直接责任人员。这一措施的强制力度则可能比公告更大。当然，这一措施因为涉及被执行人的人身自由，影响被执行机关的工作，其适用必须非常慎重。《行政诉讼法》（2014修正）新增这一措施，更注重的是其威慑力而不是实际适用：行政机关相关责任人和负责人慑于此种措施的厉

---

<sup>①</sup> 参见《行政诉讼法》（2014修正）第96条。