

实体判决要件与行诉受案范围规定之反思 ——从相关司法解释说开去

黄先雄

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 2000年以来最高人民法院的司法解释中把一些不属于受案范围的问题作为受案范围予以规定,混淆了受案范围与其他受理条件乃至本案审理内容的区别,使“受案范围”承受了不能承受之重,加剧了行政诉讼立案难。今后在修改《行政诉讼法》和制定相关司法解释的过程中,应借鉴域外实体判决要件制度的经验,厘清受案范围的范畴,删除不恰当的否定性列举,简化受案范围条款;降低起诉“门槛”,弱化受案范围条款的权力界限划分功能;增设“一般权利保护必要”或“狭义诉讼利益”审查环节,以防止司法资源被滥用。

关键词: 行政诉讼; 实体判决要件; 受案范围; 司法解释

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)02-0086-07

何谓行政诉讼受案范围,理论与实践似无争议,即法院受理行政案件的范围。但行政诉讼受案范围条款应该规定哪些内容,不应该规定哪些内容,其与其他受理条件乃至本案审理内容的界限何在,理论与实践并不明确。最高人民法院2000年《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《若干解释》)、2010年《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》等相关司法解释中的一些条款就混淆了受案范围与其他受理条件乃至本案审理内容的区别,把一些不属于受案范围的问题作为受案范围予以规定,使“受案范围”承受了不能承受之重。本文将围绕这些司法解释规定,借鉴域外行政诉讼“实体判决要件”的法理,探讨我国行政诉讼司法解释中“受案范围”规定所存在的问题,分析其原因,寻找其对策,以促进我国行政诉讼制度的完善。

一、行诉受案范围司法解释规定的问题

2000年以来,最高人民法院出台的司法解释中有关行政诉讼受案范围的一些规定超出了“受案范围”的题中之义,显得逻辑不严谨,理论不周延,容易造成制度混乱,加剧立案难。

(一) 受案范围的题中之义

所谓“范围”,依《现代汉语词典》的解释,一指周围界限,二指限制、概括^{[1](305)}。以“周围界限”来解释“受案范围”更有利于把握其概念,所谓“受案范围”是指不同救济途径之间各自受理案件的周围边界或曰横向“势力范围”。行政诉讼受案范围就是划分行政诉讼与行政复议、行政申诉、民事诉讼等救济途径之间处理行政争议“势力范围”的尺度。它只解决“哪些性质或类型的争议应当由法院通过行政诉讼途径解决”的问题。凡属不能通过行政诉讼解决的行政争议就应该有其他的法律救济途径来解决,这是法治社会“有权利必有救济”的必然要求。根据各国立法经验,这一“周围边界”要么根据案件的性质划分,如民事、刑事性质的案件由普通法院管辖,行政性质的案件由行政法院管辖;要么根据案件争议的行政行为类型或其涉及的领域、内容划分,如外部行政行为、部分内部行政行为所引发的争议由法院管辖,部分内部行政行为所引发的争议由行政机关管辖,或者涉及社会保险的案件由社会法院管辖,涉及税款征收方面的案件由财政法院管辖,其他行政案件由普通行政法院管辖,等等。不过,处于行政诉讼制度初级阶段的国家也可能采取列举具体行为样态的方式规定受案范围^{[2](142)}。但不论怎样,行政诉讼“受案范围”只涉及案件的“横向维度”划分问题,不涉及“纵向深度”

收稿日期: 2012-10-24; 修回日期: 2013-03-13

基金项目: 中国法学会部级法学研究课题“行政给付诉讼制度研究”(CLS[2011]D14)

作者简介: 黄先雄(1971-),男,湖南常德人,中南大学法学院副教授,法学博士,中南大学马克思主义理论博士后流动站在站博士后,主要研究领域:行政法与行政诉讼法。

截取问题，如相对人对行政机关的要求是否于法无据乃至无理，诉争的行为是否属于重复处置行为、行政机关的行为是否实际影响了相对人的权益、相对人是否穷尽了其他救济途径等，都属于“纵向深度”问题，不应在受案范围条款中予以规定。

（二）司法解释对受案范围题中之义的背离

我国《行政诉讼法》用三个条文规定了法院受理行政案件的范围。不论这三条的规定是否严谨，是否存在遗漏，有一点可以肯定：其对“受案范围应为何物”的把握是比较准确的^①，而司法解释则不尽然。自《若干解释》颁行至今，最高人民法院至少有6个“解释”“规定”或“批复”中规定了有关行政诉讼受案范围的问题。在这些规定中，一些不应规定在受案范围条款中的、涉及案件“纵向深度”的内容却被作为受案范围问题加以规定，使人不免对受案范围到底为“何物”产生疑问。归纳起来，有以下几方面的内容：

1. 因相对人的要求缺乏合法性或合理性而行政机关予以拒绝的行为

司法解释将相对人的要求缺乏合法性或合理性、行政机关予以拒绝的行为，也作为受案范围问题来规定，显得非常不合逻辑。如最高人民法院2010年《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第二条第（二）（三）（四）项规定，因不服以下行为引发的争议不属于法院受理行政案件的范围^[1]：公民、法人或者其他组织要求行政机关提供政府公报、报纸、杂志、书籍等公开出版物，行政机关予以拒绝的；要求行政机关为其制作、搜集政府信息，或者对若干政府信息进行汇总、分析、加工，行政机关予以拒绝的；行政程序中的当事人、利害关系人以政府信息公开名义申请查阅案卷材料，行政机关告知其应当按照相关法律、法规的规定办理的。第一种情形下，起诉人的要求不合理，因为“行政机关没有提供的义务”^[2]，“会影响行政机关履行义务的能力”^[3]，“会增加巨额公共支出”^[4]；第二种情形下，起诉人的“请求不属于已有信息的公开问题”^[5]，要求行政机关创设“包含过去未予记录的信息的新文件，这大概不那么合理”^[6]；第三种情形下，起诉人自身可能违反了获取相关信息的法定程序和要求。总之，司法解释规定法院不受理这三种情形的原因，显然是基于起诉人的诉讼请求不合理或（可能）缺乏法律依据，而这些问题属于法院对本案进行实体审查判断时才予以考虑的问题，司法解释将它们作为受案范围问题预先加以排除，有无限“加重”受案范围规定“负担”之嫌。

2. 行政协助执行行为

2004年最高人民法院在《关于行政机关根据法院

的协助执行通知书实施的行政行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的批复》中规定，行政机关根据人民法院的协助执行通知书实施的行为，是行政机关必须履行的法定协助义务，不属于人民法院行政诉讼受案范围。2010年和2011年最高人民法院又在其他两个司法解释中延伸了这一规定^②，将行政机关协助法院执行的义务扩展为协助法院、仲裁机构和有权机关执行的义务。笔者将这一类行为称为行政协助执行行为，即行政机关根据其他国家机关依法作出的协助执行通知书等法律文书行使行政管理职权的行为。

司法解释之所以将这类行为放在受案范围条款中予以排除，一是考虑到它是行政机关必须履行的法定义务，二是因为这类行为没有体现“行政机关独立的意志”，属于司法权的延伸，不是一般的行政行为。^[4]但笔者认为，根据行政行为三要素理论即主体要素、职权要素和法律效果要素，行政机关运用了行政职权，且其实施的权属登记等行为实际影响了相对人的权益，行政协助执行行为属于行政行为，由该类行为所引发的争议属于行政争议。法院本应受理此类争议，只是由于行政协助执行行为对改变起诉人的权利义务不产生决定性的影响，真正决定、影响相对人权益的行为是其他国家机关在先的某个行为。因此，相对人获得有效救济的途径是针对其他国家机关的行为起诉或申诉，起诉行政机关的行为属于“无效率的法律救济”（见下文详述），但这不是在受案范围中应当规定的问题。

3. 重复处理行为

《若干解释》第一条第二款第（五）项规定，驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为所引发的争议，不属于行政诉讼的受案范围。“对行政行为提起申诉的重复处理行为”毫无疑问也是一个行政行为，只是其本身没有给相对人创设新的权利与义务，影响相对人权益的关键是先前行政机关的某个行为，因此，相对人起诉这一重复处理行为并不能真正解决问题。司法解释将它排除出受案范围应该也是基于这方面的考虑，同时也为避免起诉人故意规避起诉期限限制的情形发生^③。但无论是否给相对人创设了新的权利义务，还是起诉人是否故意规避法律强制性规定，都不是受案范围的题中之义，而是其他受理条件或本案审理时应当关注的问题。

4. 未运用强制力的行为

《若干解释》第一条第二款第（三）项规定，行政调解行为所引发的争议，不属于人民法院行政诉讼的受案范围。最高人民法院之所以将这类行为排除出受案范围，是因为这类行为中行政机关没有使用强制

力,没有强制相对人接受行政机关的意志,相对人如果不服,可以直接通过民事诉讼解决与他方的争议,没有必要提起行政诉讼。而判断某个行为是否为调解行为,不是看表面,而是看实质,如果行政机关违反当事人的意愿,假调解之名行行政裁决之实,那么这种行为就是可诉的^[5]。最高人民法院将某一类行为人为地分成两节,一部分可诉,一部分不可诉,这使得我国受案范围的规定越发复杂,缺乏可操作性。更为重要的是,行政机关在实施这类行为中是否运用了强制力,是否违反当事人的意愿,很多情形下只有对案件进行实质性审查后才能判断,事先排除行政调解行为所引发的争议缺乏合理性。另外,在行政机关未使用强制力的情形下,相对人通过民事诉讼虽然可能更有效地解决其民事争议,使得相对人提起行政诉讼欠缺必要性,或者说这种诉讼缺乏效率,但司法解释不应通过受案范围条款来排除无效率的诉讼,而应通过其他受理条件来解决。

5. 未实际影响起诉人权利义务的行为

《若干解释》第一条第二款第(六)项规定,对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为所引发的争议,不属于行政诉讼的受案范围^⑨。这一规定在一定程度上混淆了受案范围与本案审理这两个问题。在很多案件中,行政机关的行为是否实际影响了相对人的权益,只有对案件进行实体审查判断后才能作出结论,“这种事先的排除规定不尽合理”^{[6](147)}。据参与起草和论证《若干解释》的法官解释,最高人民法院将这一条写入受案范围条款,是因为“行政诉讼法第41条规定,提起行政诉讼的条件之一是起诉人得有‘事实根据’”^{[7](28)}。这一解释很是牵强,因为起诉条件不等于受案范围,在《行政诉讼法》中,“有事实根据”是与“受案范围”相并列的起诉条件之一,互不包含。因此,不应将起诉是否“有事实根据”放入“受案范围”中来考量。

二、行诉受案范围司法解释不当规定的原因

司法解释将前述行为纳入受案范围加以规定,一方面容易使法院混淆审查受案范围与审查其他受理条件、本案审理的关系,损害起诉人的诉讼权利。如起诉人的要求是否超出了行政机关的法定义务,这类问题属于案件受理后的本案(实体)审理判断的问题,需要听取当事人的陈述与申辩,而作为受案范围问题由法院单方面来处理,可能会严重损害起诉人的诉讼权利。另一方面使受案范围条款缺乏可操作性。如在

受理阶段要辨明行政机关的行为是否对当事人构成实际影响、行政调解中是否运用了强制力,往往会比较困难。这两方面的不足都会进一步加剧“立案难”,有使行政诉讼制度进一步萎缩的危险。司法解释之所以做出这样一些不当规定,笔者认为主要有以下几方面原因:

(一) 受案范围的权力界限划分功能被过度倚重

行政诉讼受案范围确定了法院介入行政争议的范围,具有划分司法权与行政权权力行使界限的功能。

“对于初创或起始阶段的行政诉讼制度而言,由于涉及司法权力与行政权力的划分,各国对行政诉讼受案范围无不极为慎重。”^{[2](142)}因此,受案范围是我国《行政诉讼法》最为重要的内容,具有极为重要的法律意义,^{[2](120)}这是司法解释对受案范围不惜“浓墨重彩”的主要原因。同时,由于我国法院在整个国家权力架构中的弱势地位,司法权受制于行政权,各级法院试图通过作为案件受理条件之一的受案范围来限制进入法院的案件量^[8],尽可能避免介入与行政权的“对抗”之中。这两方面的考虑往往使得受案范围条款承受了不该承受之重。如前述《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第二条第(二)(三)(四)项规定的内容,把本属于本案审理的问题强加于受案范围条款,就属于过度倚重受案范围条款划分权力界限功能的结果。

(二) 从具体行政行为角度界定行政诉讼受案范围所产生的弊端

与其他国家从“公法争议”角度宽泛地界定受案范围不同,我国《行政诉讼法》将受案范围限定于因具体行政行为引发的争议。实践中,具体行政行为往往难以被准确界定,它涉及到具体行政行为与抽象行政行为、行政法律行为与行政事实行为、行政行为与准行政行为等的划分,而这些划分在理论上不无分歧,因此最高人民法院不得不频繁地作出列举对受案范围加以说明,以指导各级法院的行政审判。在这一过程中,如果缺乏对“受案范围”应为何物的准确定位,在列举中“鱼龙混杂”就在所难免。如前述重复处理行为,一方面司法解释起草人将此类行为定位为“第二次行政行为”,即承认其有行政法律效果,另一方面却基于其没有创设新的权利义务关系、为保证起诉期限规则不被规避的需要^{[7](26-27)},将其规定在受案范围条款中予以排除。这不合法理。

(三) 不完善的制度设计使然

我国行政诉讼制度起步于20世纪80年代,由于法治传统的缺失、宪政体制的缺位、公法理论的苍白,“成就”了当年《行政诉讼法》的“先天营养不良”,

制度设计的不完善在所难免。不过，这一制度在 20 年前是足以适应现实的需要的，甚至还有超前，只是今天已经捉襟见肘了。我国没有像德国、日本、我国台湾地区等大陆法系国家或地区那样建构实体判决要件制度，没有“一般权利保护必要”或“狭义诉讼利益”等（见下文）要件的设置，为节约司法资源，司法解释不得不把那些本属于法院主管的行政诉讼案件但欠缺权利保护必要或狭义诉讼利益等方面的情形装入“受案范围条款”予以列举排除。如前述重复处理行为、行政协助执行行为、行政调解行为、未实际影响相对人权利义务的行为等，本都属于行政诉讼受案范围，但考虑到欠缺权利保护的必要，为节约司法资源，被作为受案范围的否定情形予以排除。

三、域外行诉实体判决要件及其与受案范围关系之启示

为进一步说明我国行诉受案范围司法解释的问题，并寻找解决问题的办法，我们有必要对德国、日本和我国台湾地区的行政诉讼实体判决要件及其与受案范围的关系进行比较分析。

（一）域外行政诉讼实体判决要件的构成

行政诉讼实体判决要件，又称行政诉讼实体裁判要件或诉讼要件，这一概念在德国、日本以及我国台湾地区被广泛使用^⑤。它是指行政诉讼中，原告为了使其请求能够得到法院的实质性审判而必须具备的要件。用台湾学者的话说，“当事人提起行政诉讼，其目的在于请求行政法院就其争议之法律关系为实体判决，但并非对一切起诉之事件，行政法院均有作成实体判决之义务，必须合于一定要件始有获致实体判决之可能，此称为实体判决要件，亦有称之为诉讼要件。”^{[9](91)}只有完全具备了实体判决要件，法院才会对原告的请求是否有理由（是否合法或合理）作出判决。

在德国，实体判决要件分为一般实体判决要件和特殊实体判决要件，前者适用于一切诉讼类型，而后者为某一诉讼类型所特有。其中，一般实体判决要件包括两方面内容：一是行政诉讼的开启要件，即法院是否有管辖权，包括受案范围问题、级别和地域管辖等问题，这是起诉人获得实体判决的首要条件；^{[10](136-137)}二是诉的适法性要件，包括当事人能力、起诉程序是否符合法律要求、是否具有一般权利保护必要。其中“起诉程序是否符合法律要求”包括一般性要求、所提之诉是否受其他诉讼拘束、同一案件中是否有已具既判力的裁判、当事人是否曾放弃诉讼权利等。^{[10](184-197, 382-386)}日本行政诉讼实体判决要件没有

德国归类如此明确，但内容大同小异。单就日本行政诉讼的核心类型“撤销诉讼”来说，其实体判决要件包括两个方面：一是与本案中的请求内容相关的需要个别具体判断的要件，被称为“主观性诉讼要件”，包括撤销诉讼的对象、原告资格、狭义诉讼利益等要件；二是被一般性地形式规定的要件，被称为“客观性诉讼要件”，包括管辖、被告资格、起诉期间、不服审查前置等要件。除此之外，有关当事人诉讼能力、诉状的提出等一般性要件适用民事诉讼法的相关规定。^{[11](204)}台湾行政诉讼实体判决要件也区分一般与特殊，与德国基本无异。^{[9](91-102)}

在上述实体判决要件中，非常具有借鉴意义的是德国、我国台湾地区的“具有一般权利保护必要”要件和日本的“狭义诉讼利益”要件，两者含义基本相当，均包括无效率的法律保护（不具有效果的权利保护）、无用的法律保护（无益的权利保护）、恶意之禁止（诉权的滥用）、不适时的法律保护（诉讼时机尚早的权利保护）与程序失权等情形。这一要件的主要作用在于保护司法资源不被滥用^{[12](16)}，对这一要件的审查“具有补充性，只有在法律明文规定之外，为了排除多余的、滥用的、开玩笑式的、或恶意的行使其法院保护请求权时，始得适用。”^{[12](14)}其中，“无效率的法律保护”是指原告可以用更符合事实需要、更简单便宜的途径，达到请求保护的目的，或原告请求的目的已实现的情形。前述我国针对行政协助执行行为和行政调解行为的诉讼可归入这一类型，因为原告可以通过提起司法申诉、民事诉讼等途径获得更为直接有效的救济。“无用的法律保护”是指纵使原告胜诉，也不能改善其法律地位，因为根本不存在一项不利益，亦即原告的权益并未受到损害，或存在一项不可能再以法律救济方法排除的不利益。前述我国针对未产生实际影响的行为的诉讼可以归入这一类型。“恶意之禁止”是指起诉的目的完全在于损害相对人，或增加法院的负担，如起诉人宣称，他无论如何都不会遵守行政法院的判决，即为恶意之诉。前述我国针对重复处理行为的诉讼可归入这一类，因为这类诉讼意在规避起诉期限的限制，或者客观上使得起诉期限的限制失去意义，并影响社会秩序的安定性。“不适时的法律保护”是指过早地向法院主张权利，如违反诉愿前置程序的情形和不合理的预防性诉讼。我国司法解释中关于告知、通知等行为不可诉的规定可归入此类，因为这些行为属于阶段性行政行为，且尚未对相对人造成实际影响。程序失权是指因过迟地向法院主张其权利，以致有背诚实信用原则，即有违义务人合理地相信起诉人实际已不再行使权利的预期。

（二）域外行政诉讼实体判决要件与受案范围的关系及其启示

在德国、日本和我国台湾地区的行政诉讼中，受案范围是实体判决要件的组成部分之一，它与法院的地域和级别管辖权、当事人能力、起诉程序是否符合法律要求、是否具有一般权利保护必要（狭义诉讼利益）等要件相并列。相对于其他要件来说，“受案范围”要件的“使命”仅仅在于划分行政诉讼途径与其他救济途径各自处理行政争议的范围。如德国行政诉讼的受案范围规定在其《行政法院法》第40条，“公法上之争议，非属宪法性质者，皆得向行政法院提起诉讼，但联邦法律明文规定，其争议应归其他法院管辖者，不在此限。”^{[13][196]}根据此条和德国联邦其他法律规定，宪法性质的公法争议由宪法法院管辖，关于实施社会保险、提供就业机会等方面的公法争议由社会法院管辖，关于租税事务方面的公法争议由财政法院管辖，关于国家补偿、赔偿以及因公营造物管理等引发的公法争议由普通法院管辖，其余的法律没有明确为其他法院管辖的公法争议均由普通行政法院管辖。^{[13][196-308]}至于这些争议是否实际影响了起诉人的权益、是否受其他裁判羁束、是否有更为有效的救济途径、是否起诉过早或过迟等，不是“受案范围”解决的问题，而是诉的适法性要件应当解决的问题。日本《行政诉讼法》并没有明确规定受案范围，仅第二条“行政法院审判法律敕令允许向行政法院起诉的案件”^{[14][298]}，即其受案范围取决于相关法律敕令的明确列举；但可以明确的是，其受案范围问题与行政争议是否实际影响了起诉人的权益、是否起诉过早或过迟^⑥等狭义诉讼利益问题界限明确。我国台湾地区行政诉讼的受案范围规定在其《行政诉讼法》第二条，“公法上之争议，除法律别有规定外，得依本法提起行政诉讼。”根据该条和相关法律规定，除宪法争议事件、选举罢免事件、交通违规事件、违反社会秩序维护法事件、冤狱赔偿事件、国家赔偿事件、公务员惩戒事件以及律师惩戒事件等外，其他公法上争议均属于行政法院的受案范围。^{[15][1337]}我国台湾地区这些关于受案范围的规定与其“诉的适法性”要件是泾渭分明的。

四、行诉受案范围司法解释规定的修改与相关制度的完善

迄今为止，现行有效的司法解释中规定受案范围内容的条款已逾6条16项，这还不包括最高人民法院关于受案范围的“答复”等。按此趋势，最高人民法院关于受案范围的规定还会在其他司法解释中不断出

现。因为受案范围事关“司法权与行政权的关系”，最高人民法院历来就非常重视这方面的规定。笔者希望，最高人民法院借鉴域外实体判决要件制度的经验，恢复“受案范围”的本来面貌，对现有规定进行修改，对今后的规定谨慎定之。

（一）删除不必要的否定性列举，简化受案范围条款

“列举越多，漏洞越多”。这句话不仅可以用来说明在行政诉讼受案范围问题上肯定性列举方式的不足，同样，也可以用来说明否定性列举方式的缺陷。我国《行政诉讼法》及相关司法解释中对受案范围的否定性列举迄今已逾19项，其出现前述问题在所难免。为尽可能减少前述问题的出现，首先，应删除相关司法解释中存有争议或问题的条款，如《若干解释》第一条第二款第（三）（五）（六）项，《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第二条第（二）（三）（四）项。其次，在今后的司法解释中应谨慎进行具体列举，能不列举的尽量不列举，以简化受案范围条款，减少漏洞；确实需要列举的，应当从案件的“横向维度”上进行划分列举。

（二）降低起诉“门槛”，弱化受案范围条款的划分权力界限功能

一直以来，降低起诉“门槛”，不仅是行诉法学者的强烈愿望^[16,17]，也为民诉法学者极力主张^[18-20]。德国、日本和我国台湾地区的行政诉讼中，一般只要起诉人递交了诉状和诉讼费，且被告对象明确，法院就予以立案。至于受案范围及法院管辖权、起诉期限、主要证据及有无实际影响等问题，都作为实体判决要件，由法院受理后继续审查。它们都没有像我国这样看重“受案范围”问题，赋予“受案范围”如此艰巨的重任——防止法院对行政事务过多地介入，以免影响司法权与行政权的关系。目前在不少基层法院行政诉讼庭“门可罗雀”、行政诉讼制度发展徘徊不前的背景下，我国应逐步实行立案登记制，“法院只需对当事人提交的诉状是否合乎法律规定的形式要件、是否具备法律规定的诉状基本内容等进行程序性审查，此外就是核查当事人是否足额缴纳了案件受理费或依法办理了缓减免交诉讼费的相关手续，其他不应再涉及任何实体性内容”^[16]，以此降低起诉门槛，弱化受案范围条款的划分权力界限功能，让行政案件更容易进入法院，以加强对行政权的监督，发挥行政诉讼渠道正常的解纷功能和权利救济功能。只要受案范围条款不再肩负如此艰巨的重任，司法解释也就没有必要再在受案范围问题上费尽心思“浓墨重彩”。

（三）借鉴实体判决要件制度，增设“狭义诉讼利益”审查环节

我国虽不能完全照搬德国等的实体判决要件制度，但可以在现有制度基础上，在降低起诉“门槛”的同时，借鉴“一般权利保护必要”或“狭义诉讼利益”要件制度，增设“狭义诉讼利益”审查环节。

我国行政诉讼中的“狭义诉讼利益”审查可包括对《若干解释》第四十四条第（六）（七）（九）（十）项的内容以及前述不应规定在受案范围中的第2-5类行为的审查^⑦。具体可作如下归类：一是是否为“无效率的权利保护诉讼”，包括针对行政协助执行行为等被生效法律文书的效力所羁束的行为、行政调解行为提起的诉讼。此类情形下，起诉人就生效法律文书本身或民事争议提起再审申请、申诉或民事诉讼，能更为直接、有效地解决问题；二是是否为“无用的权利保护诉讼”，包括那些针对明显未实际影响相对人权利义务关系的行为提起的诉讼；三是是否为“规避法律强制性规定的权利保护诉讼”，包括针对重复处理行为等提起的诉讼；四是是否为“不适时的权利保护诉讼”，包括针对告知、通知等准行政行为提起的诉讼以及未经过法定前置程序的诉讼；五是是否为“已程序失权的权利保护诉讼”，包括起诉超过法定期限且无正当理由的、已撤回起诉无正当理由再行起诉的诉讼等。

对“狭义诉讼利益”的审查环节应放在案件被受理之后，由审判案件的独任法官或合议庭进行审查^⑧。对于依案件材料可以很容易就起诉是否缺乏“狭义诉讼利益”作出判断的，可以由审判组织在庭审前依职权单方面审查，并直接作出驳回起诉裁定或驳回诉讼请求判决；对于一时无法依案件材料作出判断的，则应在庭审过程中通过调查、辩论等查清事实、作出判断，于案件实体判决前作出相应裁定或判决。

注释：

① 即第二、十一、十二条。第二条为概括性条款，即凡因具体行政行为引发的公法争议，属于法院受理行政案件的范围；第十一条从具体行政行为的类型或侵犯的权益等方面对受案范围进行了肯定性列举；第十二条将与具体行政行为相并列的抽象行政行为和按不同标准划分的内部行政行为、行政终局行为以及国家行为排除出受案范围。这些条文所涉及的行为或是从横向维度上按一定标准进行划分的结果或是对具体行政行为为样态的列举。

② 这两个司法解释是：（1）2010年《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》第二条，房屋登记机构根据人民法院、仲裁委员会的法律文书或者有权机关的协助执行通知书以及人民政府的征收决定办理的房屋登记行为，公民、法人或者其他组织不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理，但公民、法人或者其他组织认为登记与有关文书内容不一致的除外。（2）

2011年《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第二条，土地登记机构根据人民法院生效裁判文书、协助执行通知书或者仲裁机构的法律文书办理的土地权属登记行为，土地权利人不服提起诉讼的，人民法院不予受理。但土地权利人认为登记内容与有关文书内容不一致的除外。

- ③ 最高人民法院副院长江必新曾指出，“如果不将驳回申诉的行为排除在可诉行政行为之外，实际上意味着取消行政复议法和行政诉讼法有关请求救济期限的规定”，见江必新：《〈若干解释〉疑难问题探讨》，载李国光主编《行政执法与行政审判参考》2001年第1辑，法律出版社2001年版第83页。
- ④ 作为这一规定的延续，还有最高人民法院2009年《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第三条，公民、法人或者其他组织仅就行政许可过程中的告知补正申请材料、听证等通知行为提起行政诉讼的，人民法院不予受理，但导致许可程序对上述主体事实上终止的除外；2010年《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第二条第（一）项规定，因申请内容不明确，行政机关要求申请人作出更改、补充且对申请人权利义务不产生实际影响的告知行为，公民、法人或者其他组织不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。
- ⑤ 英美法系的代表国家之一美国司法审查中虽无实体判决要件一说，却有其实质。美国采可以审查的假定原则，起诉人提起的诉讼，法院均予以受理，受理后，再判断是否属于“政治问题”等不宜审查的问题，起诉人是否违反案件成熟原则、穷尽其他救济原则、最终行政行为为原则等，如不存在这些问题，则就案件进行实体判决，否则作出“拒绝审查”本案实体法律争议的判决。参见黄先雄《司法谦抑论——以美国司法审查为视角》，法律出版社2008年版，第81-103页。
- ⑥ 日本撤销诉讼一般以“处分性”为标准来确定该类诉讼的受案范围，而影响“处分性”的因素很多，其中“诉讼的成熟性”因素涉及到受案时机问题，这似乎是例外。参见江利红：《日本行政诉讼法》，知识产权出版社2008年版，第229、218页。
- ⑦ 由于“因相对人的要求缺乏合法性或合理性行政机关予以拒绝的行为”“未实际影响起诉人权利义务的行为”所引发的诉讼，其中相对人的要求是否合法或合理、行政机关的行为是否影响起诉人的权利义务属于本案实体审理问题，即起诉人的诉求本身是否有法律依据或事实根据的问题，一般不属于“一般权利保护必要”所考虑的范畴，在此不列入。但预备性、阶段性、中间性行政机关的行为等未实际影响相对人权利义务的情形所提起的诉讼亦可归入“不适时的权利保护诉讼”。
- ⑧ 德国“在诉讼之一般实体要件审查上，通常最后审查诉之一般权利保护必要要件”。参见彭凤至等《德国行政诉讼制度及诉讼实务之研究》，台湾行政法院1998年印行，第14-16页。最高人民法院在《若干解释》中将不予受理和驳回起诉的情形规定在“六、审理与判决”部分，而不是放在“五、起诉与受理”部分，是否亦有此考虑？——或许为本制度的设计留下了空间。

参考文献：

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M]. 北京：商务印书馆，1986.
- [2] 江必新，梁风云. 行政诉讼法理论与实务[M]. 北京：北京大学出版社，2009.
- [3] 李广宇. 〈关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定〉的理解与适用[EB/OL]. <http://www.teamlaw.cn/FLXW/3200.html>, 2012-03-21/2012-03-26.
- [4] 刘万金. 行政机关能撤销其先前作出的协助法院执行行为

- 吗? [J]. 行政执法与行政审判, 2010(6): 121.
- [5] 江必新. 〈若干解释〉疑难问题探讨[J]. 行政执法与行政审判参考, 2001(1): 81.
- [6] 马怀德. 司法改革与行政诉讼制度的完善[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [7] 甘文. 行政诉讼司法解释之评论——理由, 观点与问题[M]. 北京: 中国法制出版社, 2000.
- [8] 胡风云. 浅谈我国行政诉讼立案难的成因及对策 [EB/OL]. <http://old.chinacourt.org/html/article/201103/25/446057.shtml>, 2011-03-25/2012-03-26.
- [9] 吴庚. 行政争讼法论[M]. 台北: 三民书局, 2005.
- [10] 胡芬. 行政诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [11] 江利红. 日本行政诉讼法[M]. 北京: 知识产权出版社, 2008.
- [12] 彭凤至, 等. 德国行政诉讼制度及诉讼实务之研究[M]. 台北: 行政法院, 1998.
- [13] 德国行政法院法逐条释义[M]. 陈敏, 等译. 台北: 司法院, 2002.
- [14] 王天华. 行政诉讼的构造: 日本行政诉讼法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [15] 翁岳生. 行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2002.
- [16] 张坤世. 行政起诉权保障与行政案件受理制度的完善[J]. 湖南大学学报, 2008(6): 121-124.
- [17] 高新华. 行政诉讼起诉与受理关系的比较研究[J]. 河北法学, 2001(3): 160.
- [18] 张卫平. 起诉条件与实体判决要件[J]. 法学研究, 2004(6): 64-65.
- [19] 尹鲁先. 实体判决要件的法理与实践——兼论我国民事起诉制度之完善[J]. 人民司法, 2007(17): 86-90.
- [20] 傅郁林. 中国民事诉讼立案程序的功能与结构[J]. 法学家, 2011(1): 99-113.

Substantive judge conditions and reflections on the judicial interpretations of the scope of accepting cases of administrative litigation

HUANG Xianxiong

(Law school of Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Since the year of 2000, the Supreme People's Court has formulated a number of terms on the scope of accepting cases of administrative litigation which should not be formulated within the scope in its judicial interpretations. These terms don't distinguish between the scope of accepting cases and other conditions for admissibility as well as trial on merits, thus increasing the difficulty to place cases on file for trial. We should learn from the institution of substantive judge conditions which is adopted in German, Japan and Taiwan. First, we should remove those inappropriate negative lists and simplify the terms on the scope of accepting cases of administrative litigation; Second, we should lower the suit's "threshold" and weaken its function, and divide the boundary between judicial power and administrative power; Finally, we should increase an investigating procedure on substantive judge conditions or litigation interests narrowly defined so as to prevent the abuse of judicial resources.

Key Words: administrative litigation; substantive judge conditions; the scope of accepting case; judicial interpretation

[编辑: 苏慧]