

论行政诉讼起诉期限的立法目的与性质 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_c122_480011.htm --兼与诉讼时效相比较 在行政诉讼上，起诉期限既是一个实践性很强的问题，也是一个理论性很强的问题。但就是这样一个问题，自《行政诉讼法》颁行以来长期未能得到充分的研究。时至今日，在一些基本问题上，如立法者何以要对原告的起诉施加一定时间上的限制，起诉期限经过后会发生何种法律效果，以及由此决定的起诉期限是一种什么样性质的法律制度，与诉讼时效的关系如何等，理论界仍存在很大的分歧。或许正因为对立法目的和性质认识不清，《行政诉讼法》对起诉期限适用的一些基本规则，如适用范围，是否可以中止、中断等，都漏而未作规定。这无疑便导致了实践中的混乱与随意。本文并不打算对上述问题作全面系统的研究，相反，仅试图关注立法目的和性质等上游的理论问题。因为诸如适用范围和能否中止、中断的问题可以从有关立法目的和性质的认识中自然而然地导出结论。

一、起诉期限的立法目的 任何法律制度都必然内含有一定的价值取向和目的诉求，起诉期限制度亦不例外。对起诉期限立法目的的研究有利于进一步确定期限经过后的法律效果、起诉期限的适用范围以及性质等理论和实践上的问题。关于起诉期限的立法目的，目前学界主要存在三种不同的观点：（1）权利保护说。此说认为，起诉期限虽然是从诉讼程序的角度对盲目追求正义的矫正，以期实现民主与效率的统一和平衡。但由于这种平衡永远都只能是相对的，而当前我国行政审判的实际情况却是相对人或利害

关系人“起诉难、胜诉更难”，因此，“强调起诉期限的民主性，即保护利害关系人利益的观念，更应成为立法与司法的主导思想”；（2）尊重行政效率说。此说认为，起诉期限实际上是行政行为形式确定力（不可争辩力）在行政诉讼中的反映，也是司法审查有限原则的一种表现。详言之，所谓行政行为的形式确定力，是指行政相对人对行政行为不服，只能在法定期限内依法争辩，超过法定期限不得争辩，因此也叫不可争辩力。而司法审查有限原则除包括审查广度有限、审查深度有限、审查力度有限，还应包括审查长度有限，即只有在法定期限内起诉的行政案件，司法才有权审查，超过法定行政起诉期限起诉的行政案件司法无权审查。无论是行政行为的形式确定力还是司法审查有限原则，其法理基础都是行政效率理论、诉讼效益理论和分权制衡理论；（3）折中说。此种观点一方面承认，起诉期限的确立，有利于解决所谓的信赖保护问题以及稳定性问题，有利于行政管理秩序的良性运行，可以避免增加审理案件的难度。但另一方面又认为，起诉期限对诉权的限制只是手段，而保护才是目的，即“旨在通过期限的限制，增强行政相对人实现其权利的紧迫感，以确保遭受侵害的权利能够得到及早救济，或者使侵害造成的损失减少到最低限度”。笔者基本上倾向于第二种观点，即尊重行政效率说，认为起诉期限无论如何都只能是对权利的限制，而不可能还有什么保护权利的目的。因为很显然，与要求相对人或利害关系人必须在一定期限内起诉，否则不得再行起诉相比，可以在任何时候提起诉讼，请求司法救济，显然更符合相对人或利害关系人的利益。应该说，法律之所以仍然要对相对人或利害关系人的起诉施加一

定的时间限制，主要是考虑到，若允许其在行政行为作出后任何时间内都可以申请救济，势必使行政行为一直处于可被质疑和否定的状态，不仅法的安定性将无法确保，行政亦不可能有任何权威和效率可言，不夸张的说，甚至可能使整个国家和社会的正常生活和秩序趋于混乱、崩溃。因为，虽然根据现行《行政诉讼法》的规定，起诉并不停止具体行政行为的执行，但行政具有连续性和一体性，行政机关在作出了某一行为后，自己或其他机关会在此基础上作出一系列后续行为，公民、法人或其他组织也可能基于此进行一些民事法律活动。若事隔较长时间后，该行政行为因违法或不当而被法院撤销或变更，这些后续的行政行为和民事法律行为势必同时丧失其合法存在的基础。其后果是，不仅行政管理，而且市场交易都会经常是耗时费力的徒劳，效率低下。另外，社会的各方面对于法律也将缺乏基本的预期，这又可能导致行政怠于履行职责??该作的决定不作，已作的决定不去执行，和市场主体不敢投资、害怕交易。就此而言，起诉期限的设置实际上是基于行政的权威性、效率性和法律关系的稳定等方面的考虑，它不仅不是对权利的保护，相反，正是对权利的限制。权利保护说多少有些庸俗的权利本位论的色彩。

二、起诉期限的性质：诉讼时效还是除斥期间 关于起诉期限的性质，长期以来理论界是缺乏基本的问题意识的，或者根本无人论及，或者偶有论述，也是想当然地将其与民法和民事诉讼法上的诉讼时效等同起来。如有学者认为，“ 起诉期间，也称诉讼时效，是指公民、法人或者其他组织对行政主体的具体行政行为不服时，可以向人民法院提起诉讼的法定期间。 ” 还有学者甚至直接称之为“ 行政诉讼时效 ”，认为

是指“当事人能够向人民法院提起行政诉讼的有效期限，当事人不提起行政诉讼的事实状态持续到这一有效期限届满，则产生当事人丧失该项权利的法律后果。”近年来，越来越多的学者开始对此表示质疑，有的甚至明确指出起诉期限是与诉讼时效根本不同的除斥期间，并将两者的区别描述为以来六个方面：（1）诉讼时效是民事实体法的一种法律制度，它的规定在民法中。而起诉期限则是行政诉讼诉讼法的一种法律制度，它规定在行政诉讼法中；（2）诉讼时效自知道权利被侵犯之日起计算，其关注于权利。起诉期限自知道具体行政行为之日起计算，其关注于行为；（3）诉讼时效有中断、中止制度。而行政起诉期限没有这些制度，只有期间耽误制度；（4）超过诉讼时效起诉的，人民法院应当受理，最后经审理判决驳回原告的诉讼请求，即有起诉权，丧失胜诉权。而超过行政起诉期限的，人民法院应裁定不予受理，如已受理的，则裁定驳回起诉，即丧失起诉权；（5）超过诉讼时效的，因标的是私权，人民法院有实体审查权，但因民法的规定而不予保护。而超过行政起诉期限的，因标的是公权，人民法院对具体行政行为无审查权，因而不能受理，也即起诉人丧失诉权；（6）诉讼时效制度的理论基础在于权利应当及时行使，法律不保护躺在权利温床上睡大觉的人。行政起诉期限的理论基础在于行政权力效率理论、现代诉讼效益理论、分权制约均衡理论。笔者对上述观点基本上持肯定态度，只是认为对于起诉期限与诉讼时效还可以从以下几个方面作更为深入和明确的比较：（1）在法律性质上。起诉期限为诉的合法性要件，而诉讼时效则为诉之有理由的要件；（2）在法院的审查阶段上。对于起诉期限，法院应在起诉受理阶

段进行审查，对于诉讼时效，则只能在实体审理阶段进行审查；（3）在法院能否依职权审查上。由于起诉期限为诉的合法性要件，且在审查起诉阶段被告尚未参加到诉讼中来，因此，须由法院依职权主动审查原告的起诉是否超过了法定期限；而诉讼时效由于发生的实体法上的效果，须尊重当事人意思自治，除非被告主张，法院不得主动援用；（4）起诉期限应为除斥期间，因此，它是设定在形成权上的，而诉讼时效则是设定在请求权之上；（5）除斥期间重在保护既成的法律关系，而诉讼时效重在保护新生的法律关系。因此，除斥期间一般较短，而诉讼时效相对较长。这是因为，形成权的行使将导致法律关系的变动，为了维护法的安定性，不能允许其可以在一个过长的时间内行使；诉讼时效由于允许一项法律上的权利因为单纯的时间经过而消灭，因此，为了确保法的安定性，这种时间的经过必须足够的长。

三、余论：关于起诉期限的适用范围 由于长期以来学界都想当然地视起诉期限为行政诉讼中的诉讼时效，同时对诉讼时效又仅仅从字面上作肤浅的理解，以为凡是诉讼，皆有时效的问题，而不论其具体的诉因和类型。因而也想当然地觉得，正如民事诉讼皆有时效问题一样，行政案件皆有一个起诉期限的问题。实际上，民法学理论在诉讼时效的客体上早有一致见解，即诉讼时效仅仅适用于请求权，如债权请求权、损害赔偿请求权等。据此，在民事诉讼中，基本上只有因违约或侵权提起的给付之诉才有诉讼时效的问题。至于主张形成权的形成之诉，如请求撤销合同、婚姻或收养关系等，则只有除斥期间的适用。起诉期限虽然是与诉讼时效根本不同的除斥期间，但其亦有特定的客体，即形成权。如民法上的除斥期间一样

，行政诉讼上的起诉期限亦仅于主张形成权的形成诉讼，如撤销之诉和变更之诉，才有适用的可能。至于主张公法上债权的行政合同案件、因事实行为引起的损害赔偿案件，由于属于给付之诉，只可能有诉讼时效的适用，而无起诉期限的问题。较为特殊的是履行诉讼和确认诉讼，两者都需要区别来看。就履行诉讼而言，因拒绝行为提起的，有起诉期限的问题，因行政不作为提起的，则不应有起诉期限的问题。至于确认诉讼，通常认为包括确认行政行为无效的诉讼、确认行政行为违法的诉讼和确认行政法律关系存在或不存在的诉讼。基本上，只有确认行政行为违法的诉讼有起诉期限的问题，因为此时的确认诉讼实际上是为补充撤销诉讼而来，因此适用于撤销诉讼的起诉期限自然仍应适用。总的来说，起诉期限与一个具有公定力的行政行为有着直接的关联，其确立实际上就是对该行政行为所承载的行政的权威性、效率性以及法律关系的稳定的肯认。因此凡因某个有公定力的行政行为而提起的诉讼，则有起诉期限的适用。反之，如行政诉讼、行政不作为诉讼和因事实行为而单独提起的赔偿诉讼，之所以无起诉期限的问题，完全是因为此时并不存在一个有公定力的行政行为。（作者：赵清林，武汉大学法学院博士生；周彪，湖北松之盛律师事务所律师）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com