

内容摘要

无效行政行为作为事关确认无效诉讼程序设置和相对人权利救济的基础理论问题，历久弥新。近二十年，我国有关无效行政行为的学理基础和制度构建的研究成果呈现多元化的特点。2015年新《行政诉讼法》和2018年新修订《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》出台后，无效行政行为在法律层面上正式得到了确认，标志着无效行政行为的司法审查模式已初步建立。尽管现行立法对无效情形和认定标准作出了规定，并且在行政诉讼法中设置了确认无效判决类型，但相关问题仍有探索余地，无论在实体上还是在程序上都尚存诸多未决之细节有待完善。无效行政行为作为一种违法性最强，对行政相对人影响最重的行政行为，在目前的司法审查中“起诉期限”“举证责任”和“转换判决”等精细规定不甚完善，而严格地适用行政诉讼通行规定势必会使确认无效诉讼的独立价值旁落，并且与无效行政行为的基本原理产生冲突。本文以无效行政行为司法审查为研究对象，运用理论证成和具体实施两条进路，通过对基础理论、适用范围和效力的分析及实务中确认无效判决的考察，以现行规范条款为核心展开研究，提出对无效行政行为司法审查的完善建议。

除引言和结语，正文主要由三部分构成。

第一部分为基础理论部分，主要有四方面的内容，一是阐述了内涵，回溯理论起源，综合域外经验，对其存在价值进行全面的论证；二是对无效行政行为具体的范围进行有效的明确；三是对其效力特性进行全面的分析，为后文完善确认无效诉讼的特别程序规定提供理论支持；四是厘清无效行政行为与相关概念的关系和区别，对司法实践中认定情形适用混乱的困境予以指导。

第二部分为现状考察，首先对我国无效行政司法审查的实务现状作综合性的评述和现象问题的解读，然后对相关裁判文书进行全面的分析，最后对认定标准进行阐述，同时探讨了实践维度的问题。

第三部分结合前文司法实践中的问题，从认定情形、审查标准和诉讼程序中的特殊规定等方面提出完善建议，以期能构建一个既与无效行政行为的基本理论圆融，又能有效指导司法实践，保护行政相对人权益和兼顾行政秩序和效率的无效行政行为司法审查模式。

最后结语部分，简要回顾本文中心意旨及所作研究，说明不足及缺憾之处，留待日后进一步探索。

关键词：起诉期限；确认无效判决；无效行政行为；举证责任

Abstract

As a basic theoretical issue, invalid administrative behaviors will last forever. In the past two decades, my country's research results on the theoretical basis and system construction of invalid administrative behaviors have shown diversified characteristics. After the introduction of the new "Administrative Procedure Law" in 2015 and the new revision of the "Interpretation of the Supreme People's Court on the Application of the Administrative Procedure Law of the People's Republic of China" in 2018, invalid administrative acts were officially confirmed at the legal level, marking invalid administrative acts The judicial review model has been initially established. Although the current legislation provides for invalidity and determination standards, and the type of invalid judgment is set in the Administrative Litigation Law, there is still room for exploration in related issues, and there are still many unresolved details in terms of entities and procedures. To be improved. As a kind of administrative action with the strongest illegality and the most serious impact on administrative counterparts, invalid administrative acts are in the current judicial review. The detailed regulations such as "prosecution period", "burden of proof" and "transition judgment" are not perfect and strict. The local application of the general rules of administrative litigation is bound to bypass the independent value of validating invalid litigation and conflict with the basic principles of invalid administrative actions. This article takes the judicial review of invalid administrative acts as the research object, using the two approaches of theoretical justification and specific implementation, through the analysis of the basic theory, the scope of application and effectiveness, and the inspection of invalid judgments in practice, with the current normative clauses as the core. Research and put forward suggestions for perfecting judicial review of invalid administrative acts.

Except for the introduction and conclusion, the main body of the full text is composed of three parts.

The first part is the basic theory part, which mainly has four aspects. The first is to explain the connotation, go back to the origin of the theory, and comprehensively demonstrate the value of its existence; the second is to effectively clarify the specific scope of invalid administrative actions. ; The third is to conduct a comprehensive analysis of its effectiveness

characteristics to provide theoretical support for the subsequent improvement of the special procedures for confirming invalid litigation; the fourth is to clarify the relationship and difference between invalid administrative acts and related concepts, and to apply confusing situations in judicial practice. Difficulties provide guidance.

The second part is an investigation of the status quo. Firstly, a comprehensive review of the actual status of my country' s invalid administrative judicial review and an interpretation of phenomenon issues, then a comprehensive analysis of the relevant judgment documents, and finally an explanation of the identification standards, while discussing the practical dimensions. The problem.

The third part combines the problems of judicial practice in the previous article, and proposes perfect suggestions from the aspects of identifying circumstances, review standards and special provisions in litigation procedures, in order to build a basic theory that is not only compatible with invalid administrative acts, but also can effectively guide the judiciary Practice, protect the rights and interests of administrative counterparts and take into account the administrative order and efficiency of the judicial review of invalid administrative acts.

In the final part of the concluding remarks, a brief review of the central purpose of this article and the research done, explaining the deficiencies and shortcomings, and leaving it for further exploration in the future.

Key words: Prosecution period ; Confirmation invalid judgment; Invalid administrative act; Burden of proof

目 录

引言.....	1
一、无效行政行为的基础理论.....	6
（一）无效行政行为与“公定力”理论.....	6
（二）无效行政行为的范围.....	8
（三）无效行政行为的效力.....	9
（四）无效行政行为与相关概念辨析.....	11
二、无效行政行为司法审查的现状考察.....	13
（一）确认无效判决的总体情况解读.....	13
（二）无效行政行为司法审查的立法现状和适用分析.....	17
（三）我国确认无效判决面临的困境.....	27
三、无效行政行为司法审查的完善建议.....	28
（一）细化无效行政行为审查的认定情形.....	28
（二）明确无效行政行为审查的诉讼程序.....	34
（三）落实无效行政行为审查的补充救济.....	39
四、结语.....	44
参考文献.....	46
致 谢.....	49

引言

（一）研究缘起

当具体行政行为出现重大而明显瑕疵时，对其应当如何处理，理论界存在过两种不同的观点——“撤销”或是“无效”，¹选择撤销这一处理方式体现了对法安定性的维护，而确认“无效”则更为有力得体现了对法律实质正义的追求。历史的经验告诉我们，对于任何一种权力都不能加以绝对地维护，寻求公民权利有效保护和尊重国家公权力之间的平衡点是行政法应该蕴含的基本功能，因此对无效行政行为另行设置特殊的审查程序就显得尤为必要，确认无效诉讼的价值得以显现。

自1996年《行政处罚法》规定了行政处罚的“无效”与“不成立”，²行政行为“无效”情形增多与确认无效判决缺位之矛盾愈发明显。为缓和这一矛盾，2000年《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》首次正式将无效行政行为纳入了司法审查范围。³然而由于《执行解释》只是粗略规定了无效行政行为审查规定，并没有清晰的鉴别“确认无效”与“确认违法”，这导致行政行为无效制度并没有得到应有的独立地位，司法实践中也极少出现此类判决。立法和司法上的双重缺失使得国内学界研究仍主要停留在对域外理论的引介上，对《执行解释》第57条的态度，也多为质疑和批判。

直到2015年《行政诉讼法》通过立法确认了“重大且明显违法”这一开放性标准，并列举了两种常见情形，我国的无效行政行为的司法审查制度因此得以正式建立。⁴然而，

¹ 参见林纪东编著：《行政法原论》，国立编译馆出版正中书局印行，中华民国五十五年十月臺出版、中华民国六十八年三月臺修一版，第472页。

² 1996年《行政处罚法》第3条规定，“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”

³ 2000年《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》第57条规定，“人民法院认为被诉具体行政行为合法，但不适宜判决维持或者驳回诉讼请求的，可以作出确认其合法或者有效的判决。有下列情形之一的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决：（一）被告不履行法定职责，但判决责令其履行法定职责已无实际意义的；（二）被诉具体行政行为违法，但不具有可撤销内容的；（三）被诉具体行政行为依法不成立或者无效的。”

⁴ 2015年《行政诉讼法》第75条，“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。”

对于该制度，行政诉讼法第 76 条对相应的补救判项以及赔偿判项进行了规定，除了这些规定之外，⁵未做更深入的配套性程序规定，使得实践中的适用出现了一定的混乱。随后，2018 年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉》的解释司法》（以下简称《行诉解释》）通过释明转变诉讼请求和依职权直接改变判决类型两种处理方式搭建起了撤销之诉和确认无效之诉之间的转换模式，但实务中对这一规定的适用仍然较为混乱。⁶就目前而言，现行立法的相关规定仅涉足到审查标准和判决形式，对于行政诉讼程序中的各种细节问题全然没有提及。

与此同时，我国司法实践也从未中断对确认无效诉讼的探索。行政诉讼法颁布已逾五年，司法实践中形成了数量可观的案例以供研究。通过实证分析可以发现，法院对如何适用确认无效判决仍存判断标准和程序使用上的诸多困惑，特别是起诉期限与举证责任等规定阙如，成为确认无效诉讼的司法实务的突出难题。笔者拟针对无效行政行为司法审查的突出问题，考察域外相关经验，给出相应的建议，形成相应的体系，有助于更好的指导司法实践。

（二）国内外研究情况

1. 国内研究现状

我国无效行政行为司法审查可以《行政诉讼法》的颁布为时间点分为两个阶段。前一阶段因司法实践中确认无效判决极少出现，因此学界对无效行政行为的研究主要侧重于基础理论与制度构建。后一阶段则随着确认无效判决广泛出现，司法实践中凸显出了越来越多的问题，学界研究的重点转移，众多学者从不同的视角对无效行政行为司法审查过程中存在的主要问题进行了剖析，对无效行政行为的认定标准与诉讼程序进行了深入探索，形成了诸多对后续研究具有重要借鉴意义的研究成果。

首先，就无效行政行为的原理而言，“自始无效、确定无效、当然无效”这一效力

⁵ 2015 年《行政诉讼法》第 76 条，“人民法院判决确认违法或者无效的，可以同时判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。”

⁶ 2018 年《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》第 94 条，“公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效，人民法院审查认为行政行为不属于无效情形，经释明，原告请求撤销行政行为的，应当继续审理并依法作出相应判决；原告请求撤销行政行为但超过法定起诉期限的，裁定驳回起诉；原告拒绝变更诉讼请求的，判决驳回其诉讼请求。”

特性已基本成为学界共识，应松年、翁岳生、胡建淼、罗豪才、姜明安和章剑生等学者在各自著书中都持相同观点。在这一基础上，章志远提出了还应增加“绝对无效”这一理解。其次，我国立法和司法中的“无效”与理论存在较大出入，通常情况下被视为一般后果，或对局部违法的行政行为适用。学界的观点也因此出现分歧，“无效”通常情况下单纯被视为“违法程度严重且显而易见”的行政行为，现行立法中囊括“行政行为失效”和“行政行为未成立”的做法很大程度上背离了这一理解，但持广义理解的观点亦有出现，沈岷就主张将无效行政行为扩展到“重大明显违法”之外的法定情形。再次，在无效审查标准的适用范围上，王贵松认为无效行政协议应被纳入其中。如何理解 75 条中的“行政行为”一词影响着无效行政行为的范畴大小，2015 年行政诉讼法中“行政行为”这一概念较“具体行政行为”作出了扩张，纳入了将“事实行为”、“双方行为”、“柔性行为”，甚至有学者还主张应当含括重大行政决策行为和规范性文件，这样的理解事实上难以与无效行政行为的审查范围相协调。最后，有限公定力说作为传统公定力理论的一种修正和完善，这对于无效行政行为提供了重要的支撑。但仍然存在以完全公定力说所否定无效行政行为制度的观点，如叶必丰认为出于保障公共利益的实现，维护行政法治秩序，在被依法认定为无效之前之前，该行政行为应被视为具有公定力。

在确认无效诉讼的程序问题上，“起诉期限”、“举证责任”“判决类型”成为了探讨的焦点。在起诉期限的争议上，“坚持的严格的法定主义，适用一般规定”和“遵循无效行政行为原理，自始无效的行为可于任何时间提出请求”两种观点相持不下，除此之外，刘春还对司法实践中法院创设性提出的“适当期间”作出具体的设计和安排。对于举证责任，学界则达成了较为一致的观点，出于举证便利和难易程度的考虑，应由原告对存在无效情形进行举证。“判决类型”则是实务中最为难解的问题，多数学者认为在确认无效和撤销判决之间可作自由选择，但也存在多种少数截然不同的观点。张旭勇、尹伟琴认为确认无效判决与撤销判决在起诉期限未经过时的功能并无二致，仅在起诉期间经过之后可以为行政相对人另行提供救济渠道。余凌云则进一步主张仅适用撤销判决，认为确认无效判决本质上和撤销判决没有区别，无设立之必要。

2. 域外研究现状

对源于其他大陆法系国家的无效行政行为理论，我国绝大多数学者秉持悦纳的态度。

随着我国行政法学研究的繁荣，越来越多的学者、法官积极研究主张将这一理论在我国法律化、制度化。

德国、日本和我国台湾地区均有符合自身特色的无效行政行为司法审查制度，其共性主要表现在：一是“重大且明显违法”标准的普遍的认可；二是成文法对于其起诉期限并没有给予充分的明确，不过从理论维度的观点以及从司法实践角度来讲，对于这一限制并不认可。差异表现在：一是对确认无效之诉进行分析可知，其在很大程度上不同于撤销之诉，在德国和台湾地区，二者表现为并列关系，而在日本，二者都属于抗告诉讼，且撤销诉讼占据着抗告诉讼中的主导地位，确认无效诉讼仅起补充的效果；二是德国与台湾地区在规定认定标准之外还列举了数种当然无效情形以作例示，而日本则主要靠最判例和理论学说指引司法实践；三是诉讼程序不同，德国、日本均无前置程序；我国台湾地区因其有诉愿前置之传统，故采折中方法，规定了行政确认这一前置程序。在德国，如果提起撤销之诉，法院经过查证判定为无效的，可以相应的判决形式处理。台湾的确认无效之诉实际上遵循了诉判一致原则，当事人的诉讼请求在某些情况下要显著不同于法院审理查明的结果，此时必须要保证与当事人进行全面的沟通，对当事人进行积极的引导，在此基础之上来实现对诉讼请求的变更。日本的确认无效之诉，只要没有超出时效，在实际进行处理的过程中直接遵循撤销之诉的程序。

（三）研究方法

1. 文献研究法：通过对相关著作、论文的研读，总结出无效行政行为相关理论基础与研究成果，同时对理论上存在的分歧进行对比分析，总结各种观点的不足，借鉴其可取之处。

2. 实证研究法：在对无效行政行为的实务现状研究时，主要在无讼，威科先行等渠道进行案例收集。同时，对确认无效裁判文书进行分层分类整理，对整体数据进行定量分析、对典型做法进行定性分析，准确认识当前无效行政行为司法审查的现状。

3. 规范研究法：在分析当前无效行政行为制度存在的问题及成因时，综合运用法学基本理念、基本原则、基本制度等理论，深入剖析和探索无效行政行为司法审查的运行模式。

4. 比较研究法。在提出完善建议时，主要研究德国、日本及我国台湾地区确认行政

行为无效诉讼的认定标准、起诉期限规则、诉判关系等问题，总结其中的共性与差异，分析优劣并发现其有益经验，以提供参考。

（四）研究意义

新行政诉讼法的施行虽然从制度上确立了无效行政行为的司法审查模式，但是目前较为宽泛的规定给我国理论界和实务界留下了非常大的探讨空间。对行政行为无效的研究，其价值主要体现在理论和实践这两个层面。

从理论层面来看，本文的价值在于从无效行政行为最为基本的特质出发，回溯理论起源，通过阐释无效行政行为的应有之意，厘清与其他违法行为的关系，明确其司法审查在行政诉讼制度中的定位与价值。

从实践层面来看，对行政行为无效研究的根本是为司法实践提供诉讼技术的支持。国内相关法规十分的概括，相关法规存在很多的不足之处，使得如何适用认定情形和诉讼程序无法在全国范围内形成较为统一的标准。本文通过细化无效认定标准和设置特殊诉讼规则，进行精细规范设计，回应司法实践中的现实需求，完善我国无效行政行为的司法审查，以实现行政相对人权益的实质救济和对行政机关行使公权力的有效监督。

（五）研究创新点

一是切入角度新颖。对确认无效诉讼程序的构建不局限于现存的理论观点，而是立足于司法实践，对行政相对人权益保护、法安定性和行政效率进行综合考量。

二是研究内容体系化。当前理论界对无效行政行为研究多集中于“认定情形的细化”“是否受起诉期限限制”等问题，但研究较为割裂，通常只从一个方面进行论证。本文通过对无效行政行为司法审查中的规范适用作系统、深入地论证，针对突出问题提出完善建议，并对所提建议做体系化的设计与安排，以期能对司法实践更具指导意义，发挥更大效用。

一、无效行政行为的基础理论

无效行政行为司法审查奠基于大陆法系的无效行政行为理论，在我国语境下即体现为行政诉讼法中规定的确认无效判决。因此，研究无效行为的司法审查宜追溯理论之本源，从准确阐释无效行政行为概念出发，遵循无效行政行为的基本特性来合理构造和解释我国确认无效诉讼的法律规范。

（一）无效行政行为与“公定力”理论

在理解无效行政行为的基本内涵时，首先需要回溯的是大陆法系国家的公定力理论，无效行政行为正是发轫于此，而实际上这一概念的提出则是为了对公定力进行补充与完善。早在十九世纪的德国，这一理论就初具雏形，但是当时这一理论的发展还不够成熟。“自我确信说”作为公定力理论的前身，奥托迈耶将其解释为：行政行为被作出后应当当然地具有法律效力，而不论其存在何种程度上的瑕疵和缺陷。

上世纪初期，作为日本著名的公法学家，美浓部达吉在奥托迈耶的观点上进一步提炼了公定力的概念，⁷“行政行为通常情况下乃行政机关为行使公权力而作出，因为该行为不是个人意志的体现，故本身就具有一定的法律权威和法律效力，在未经法定程序宣告存在瑕疵之前，应被当然地推定合法，得到绝对的尊重。”⁸

1. 公定力理论

公定力作为行政行为拘束力和执行力的先决条件，此为行政行为效力问题的核心。通常情况下只要行政行为一经作出，不论是否存在瑕疵，未经行政机关或司法机关严格根据法定事由遵照法定程序处理，任何机关或是个人都应尊重该行政行为和其衍生的法律关系，不得拒绝履行或以私力反抗，此乃公定力的基本要旨。这意味着，哪怕行政行为存在重大而明显的违法事由，在成立之初也是被推定为合法而具有完整的效力的，行政机关和行政相对人甚至是第三方都要受其拘束。若完全否定有瑕疵行政行为的公定力，行政机关在履职过程中，必然会遭遇重重困境，故出于公共利益的需要和行政秩序的考

⁷ [日]杉村敏正：“论行政行为之公定力”，城仲模：《行政法之基础理论》，台湾：三民书局，1988年版，第178页。

⁸ 杨建顺：《日本行政法通论》，北京：中国法制出版社，2018年版，第381页。

量，我们必须赋予行政机关以优越地位，默认其所作出的行政行为拥有先定的合法性。所以公定力一说在行政行为的审查规则中的体现便是行政相对人或相关人不能在行政行为作出和执行的过程直接对抗作出机关，而只能通过事后的复议或者诉讼程序得到救济，并且应当在合理的时间范围内提出，一旦期限经过，哪怕是重大且明显违法的行政行为，也会取得完整的实质效力，带来无法弥补的损害。但随着理论的进一步发展和实践的加深，部分学者开始提出疑问：行政行为绝对享有公定力，抑或存在着瑕疵，就能当然地否认和对抗，由此产生的争议逐渐分野成了两种新的理论学说。

2. 完全公定力说

第一种观点出于对公定力理论的坚守，被称为“完全公定力说”，其沿袭了公定力的基本内涵。⁹持此观点的代表人物有纯粹法学派著名学者凯尔森教授，他对这一观点的论述是：若一个行政行为法定要件有所欠缺，哪怕是达到了无效的程度也只能经由严格的法定程序来得以确认，就这一点来看，原则无效和可撤销在处理方式上应该是一致的，宣告行政行为无效也只能由有职权的行政机关或司法机关作出是对国家权威和行政秩序应有的尊重。在法国，如果行政行为违法，行政相对人对其表达不满的方式只能向有职权的法定机关严格按照程序提起申诉，除非该机关作出了撤销、变更或是确认无效的裁决，否则在存续期间之内该行政行为都是具有法律效力的。坚持这一观点的学者基于尊重公权力的权威性，稳定行政秩序和维护法安定性的考量，主张否认无效行政行为。

3. 有限公定力说

由于社会发展对监督和限制公权力的需要，公定力理论一经不能满足实践中的现实需求，学者开始对其加以修正，由此产生的便是“有限公定力说”。在这一观点中，首先在普通行政行为条件下，普遍应该被视为具有公定力，不过对于十分显著的严重违法，继续对行政行为加以无条件的维护显然有失偏颇。¹⁰故我们主张对此种情形下行政行为的公定力进行限定，认为出现无效事由的行政行为没有公定力。日本学者在公法理论上受德国影响较深，多赞同这一观点。之所以坚持有限公定力这一学说，杉村敏正教授曾作出如此论述：“行政处分被赋予公定力的理由主要是在于其能够充分实现自身的作用，

⁹ 叶必丰：《行政行为的效力研究》，北京：中国人民大学出版社，2012年版，第155页。

¹⁰ 吴靖萍：“行政行为公定力研究”，《行政法学研究》，1997年第3期。

保持行政执法相对有序，不因延迟执行而造成公共利益的损失，避免执法过程出现纷乱，法律关系陷入混乱。倘若有些行政处分存在着严重违背法律的事由，且这种违法事由在客观上又非常明显，任何人都能发觉，此时如果继续承认具有公定力，恐怕有偏袒行政机关而漠视相对人权益保护的嫌疑。¹¹如果过分强调坚守完全公定力这一观点，部分行政行为具有显著违法情形，这一定程度上就会损害行政相对人利益，在这种情况下就无法实现真正的救济，最后只能由受损害方个人承担。

我国学者也从行政行为的效力层面对“公定力理论”进行了说明和论述，探讨我国立法和司法实践中对于公定力的态度转变。¹²从促进实现实质正义的角度来看，即使行政行为存在缺陷，且无论存在的缺陷有多严重，如果在规定的时间内，行政相对人及受影响的相关人没有以法定形式提起诉求，那么便不能拒绝受该行政行为的拘束，这严重违背了现代行政法治中监督行政权力，保护人权的基本理念。况且，公定力本质上属于一种法律效力，多数情况下是推定而来的，通常情况下我们不能认为做出了行政行为，就可以当然地认为其合法。¹³因此，随着有限公定力说的发展，这一概念内涵转变为：行政行为在某些情况下只要呈现为无效，行政相对人及相关人有正当理由可以不履行其所规定的内容，而并非只能以事后的救济程序来达成这一目的，倘若权益已经遭受到实质性的侵害，还可以向行政机关或司法机关提出确认无效及补救请求来弥补自己的损失，并且提起这种诉求不应受到起诉期限的限制。¹⁴

（二）无效行政行为的范围

对于这种无效，本质上可以理解为是否定性评价行政行为的效力，因此对于行政行为这一概念的就必须加以限定，而无法从广义维度去理解，有些行为虽被冠以行政行为这一名称，但在事实上并不能进行效力性评价。

1. 无效行政行为不包括行政立法行为

一般而言，行政立法行为在理论以及实践的维度都被视为是一种行政行为，当然，

¹¹ 叶必丰：《行政行为的效力研究》，北京：中国人民大学出版社，2015年版，第81页。

¹² 叶必丰：《行政行为的效力研究》，北京：中国人民大学出版社，2012年版，第125页。

¹³ 罗豪才、湛中乐：《行政法学》（第三版），北京：北京大学出版社，2012年版，第120页。

¹⁴ 胡锦涛、杨建顺、李元起：《行政法专题研究》，北京：中国人民大学出版社，2018年版，第59页。

关于行政立法行为的无效性问题是否能由行政相对人决定至今仍然没有给出确切的答案。在部分学者眼中,对于行政立法行为,只要其与上位法存在着矛盾,在这种情况下也就可以将其判定为无效,国民可以主张不受其约束。另一些学者则认为,法律一经颁布,应当具有绝对的权威性,不可被直接对抗,故行政相对人通常情况下对于立法行为效力是无法决定的。行政立法行为的效力只能通过被具体行政行为援引来得以体现,在没有具体行政行为作为载体的时候,哪怕是存在违背宪法或是上位法规范的行政立法行为也不涉及效力的判断。行政立法行为目前我国主要由立法机关自行审查,或者以其附着的具体行政行为进入司法审查而进行附带性审查,因此目前以行政诉讼程序为主的司法审查难以直接确认行政立法行为无效。

2. 无效行政行为不包括事实行为

行政事实行为即行政机关工作人员的履职过程中的个人恣意行为。对于这类行为,通常情况下被视为一种行政行为,虽然可致相对人遭受实质上的损害,但因其一般不能产生行政法律关系,这也就决定着其无法成为具体行政行为,因此对其不能作效力性评价,非相应诉讼请求的受案范围。这一点在现行《国家赔偿法》中就有所体现,¹⁵相关规定并列阐述了行政事实行为与具体行政行为,从这一角度来说,两者具有独立性。

3. 无效行政行为不包括不作为形式的行政行为

不作为形式的行政行为虽被冠以“行为”的名称,但事实上这只是为了监督行政机关更好地行使职权而做出的一种法律拟制,如果根据存在论的观点而言,不作为根本不成立为行为,¹⁶因此也就不存在一般行为所具有的“意思表示”的内容,故对其无法适用效力性评价,只能进行合法性判断,以确认违法的判决形式处理。

(三) 无效行政行为的效力

效力乃无效行政行为与其他不同程度的瑕疵行政行为最为本质的区别之所在,对于无效行政行为自始全然不发生法律效力这一基本特性,我们可以从以下几个层次来进行

¹⁵ 《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第1条指明:“《国家赔偿法》第3条、第4条规定的其他违法行为,包括具体行政行为和与行政机关及其工作人员行使行政职权有关的,给公民、法人或其他组织造成损害的,违反行政职责的行为。”

¹⁶ 周佑勇:《行政法原论》(第三版),北京:北京大学出版社,2018年版,第189页。

解释。

首先，如果从时间上来讨论的话，无效的行政行为无论何时何种情形都不能产生任何效力。无论是起诉期限经过，还是取得追认抑或补正瑕疵，都不能使无效行政行为获得事实上的效力。¹⁷无效行政行为不存在获得法律承认的可能性，也不存在通过某种程序转变为有效的可能性，因此进行实体审查不受起诉期限限制是其应有之意。

其次，就法律效果而言，无效行政行为通常情况下是无法约束行政相对人等的。若对行政相对人实施了义务的设立，该相对人可以不必履行，倘若不履行义务产生了刑法中的问题，可以排除公定力在刑事诉讼领域的适用，刑事裁判不必等待行政诉讼的审查结果而直接确认该先前行为无效。存在利害关系的第三人对于无效授益行为所提供优益地位并不需要给予尊重，也无须履行相关义务，倘若因此造成了民事法律关系中的问题，在民事诉讼程序中亦可直接确认该先前行为无效。

再次，如果根据无效行政行为的具体内容来讨论的话，其当然不存在任何的执行力。所以，关于是否服从其行为内容直接由行政相对人决定，如果存在行政机关强制执行的情况，那么相对人应当享有直接抵抗的权利，如果因该执行行为给行政相对人带来了实质意义上的侵害，行政机关则要依据《国家赔偿法》作出相应的赔偿。

复次，作为无效行政行为产生的影响，其衍生法律关系在一些特殊情况下可能会被认为具有法律效力。¹⁸倘若无效行政行为没有被当即审查宣告无效，又或是已经执行，在此基础之上很可能已经衍生出了其他新的法律关系。不管是因为行政相对人及相关人受限于自身智识等因素不能及时地甄别无效行政行为，还是他们基于对行政机关的信赖而予以尊重，一味地完全否定该无效行政行为及其衍生法律关系，则对于行政秩序稳定有非常大的不利影响。¹⁹

最后，就内容可以分割的行政行为而言，可以类比民事法律行为的有关规定，承认去除无效部分之外的剩余部分具有效力，这样的处理方式对于行政秩序的稳定和行政效率的提高也具有一定的积极作用。

¹⁷ 例如葡萄牙《行政程序法》第137条第1款规定，“不允许追认、纠正及转换无效或不存在的行为”。

¹⁸ 例如葡萄牙《行政程序法》第134条第3款规定，行政行为无效“不妨碍因时间经过及按法律一般原则，而对从无效行为中衍生的事实情况赋予某些法律效果的可能性。”

¹⁹ 余凌云：《行政法讲义（第二版）》，北京：清华大学出版社，2014年版，第235页。

（四）无效行政行为与相关概念辨析

1. 无效行政行为与行政行为不存在

行政行为不存在通常情况下被人们视为假象行政行为。叶必丰教授给出了定义：“若成立要件是缺失的，但是非行政行为在很大程度上表现出行政行为特征”。²⁰如果在进行认定的过程中，所遵循的主要依据为“实施主体并没有行政主体资格”，在这种背景下存在非常大的概率可能会纳入行政行为不存在的情形，如果想要将这两者区分开来，区分主要集中在两个维度，分别是行政行为和非行政行为，具体的差异如下：

（1）两者在构成要件上存在区别。虽然因存在重大且明显的违法事由，无效行政行为在任何情况下都无法产生效力，不过其具备构成要件，它至少可以被认为是一个依法成立的行政行为。而由于成立要件是不具备的，在这种背景下去理解行政行为的不存在，具体就是在过去任何时间内都没有成立过，甚至不应以“行政行为”一词对其进行指代。

（2）两者在审查方式上存在差别。现行规定在受案范围上，其并没有包括行政行为不存在，这也就意味着无法基于此提起诉讼，因为没有成立的行为根本不会产生事实上的行政法律关系，亦不会引起行政法律关系的变动，它从实际角度来说并没有显著影响到行政相对人在法律维度所拥有的权利义务，在缺乏诉的利益的情况下，复议机关的和司法机关都不会受理不存在的行政行为。而无效行政行为是确实存在的行政行为，若不通过相关法定程序及时宣告或处理，可能会扰乱行政秩序和侵害行政相对人权益。

2. 无效行政行为与违法行政行为

作为对存在瑕疵行政行为的否定性评价，无效和违法无论是在评价标准上还是在瑕疵程度上都存在明显区别。违法主要就是在法律维度去评价行政行为所展现出的合法性，即使瑕疵已经达到违法的程度，该行政行为也不必然会产生没有法律效力的问题，而效力性评价则必然以违法为前提，只有违法程度达到重大且明显这一标准时，这种情况下才可以否定其效力。针对性的划分行政行为违法程度，主要包括了三种类型。首先就是可补正行政行为，通常应属有效，即使发现存在瑕疵，实务中也多以法定程序进行补正

²⁰ 叶必丰：“假象行政行为”，《判例与研究》，1998年第4期，第13页。

后继续维持该行为的有效性；其次是可撤销行政行为，实务中一般选择在法定期限内依法定程序否认其效力，并追溯至行为作出之时；最为严重的则是无效行政行为，对于这种程度的违法应当赋予相对人更为完善的特别救济以保障其受到侵害的合法权益。所以可以认为无效行政行为是违法行政行为这一概念的下属概念。

3. 无效行政行为与可撤销行政行为

确认无效诉讼中所对应的无效行政行为即上文所述的违法程度最为严重的狭义无效，实务中与它密不可分且难以区别的概念则是可撤销行政行为。对于已经成立且产生效力法律效力的行政行为，一旦发现该行政行为存在违法事由，可在起诉期限内经由法定机关对其进行撤销，从有效转变为失效，且失效时间追溯到行政行为作出之时。由以上定义可知，可撤销行政行为在完全具备成立要件和审查处理的结果这两个方面是极为相似而难以有效辨别的，实务中我们只能通过对违法程度进行细致规定的来作为划分撤销和确认无效的重要标准。

（1）两者在法定理由上存在明显差别，“无效”标准应比“可撤销”的标准更为严格，其违法性程度更甚。目前重大且明显违法已成为各大陆法系国家通行的确认无效审查标准，对行政行为作出撤销判决则多是因为一般违法事由，目前我国对一般违法的规定主要通过《行政诉讼法》第70条进行了列举。

（2）两者在是否排除公定力上存在差别。对于符合重大且明显违法之一审查标准的行政行为而言，它从未拥有过法律效力，但可撤销行政行为被撤销前，显然发生过法律效力，任何人都应当如同尊重一个完备的行政行为一样尊重它，严格地受到其拘束。

（3）两者在相对人应持有的态度上存在差别。众所周知，无效行政行为在任何情况下都没有法律效力，一般情况下无法有效的约束行政相对人。而可撤销行政行为如果没有被撤销，对这种行为所规定的内容，行政相对人务必严格予以服从和履行。

（4）两者在时效限制上存在差别。至少从学理的角度出发上，提起确认行政行为无效的诉讼，起诉期限规定在这种情况下不适用，哪怕已是时过境迁，行政相对人都享有提起审查请求的权利；而可撤销行政行为一旦超过法律规定的期间，相对人即无权再提起相关诉求。²¹

²¹ 作出该行为的行政机关仍可主动撤销或有权机关通过法定监督途径撤销。

在本章节中，论述了无效行政行为相关基础理论问题，可以发现有限公定力说在大陆法系国家影响颇为深远，各国无效行政行为制度的确立和构建都传袭自有限公定力说的基本意旨。在对无效行政行为的进行效力分析、范围限定后，厘清其与易混淆概念的区别，下文将在此基础上通过立法现状和司法实践对无效行政行为在我国的审查情况进行具体考察。

二、无效行政行为司法审查的现状考察

德国行政法学者哈特穆特·毛雷尔教授言，“无效最先体现的维度就是程序法方面”。²²诉讼程序作为当下无效行政行为程序法方面的核心所在，是当下实务中最广泛存在可供研究的部分，这在国内无效行政行为问题上最明显。由于我国一直没有出台行政程序法，只能在行政诉讼法中对行政行为无效的认定标准和处理方式加以规定和设置，因此，考察无效行政行为在我国的审查现状必然只能从司法实践中出发，从裁判结果反思现行规定适用。本章通过从群案数据和典型判例入手，对无效行政行为的审查规则和施行现状进行梳理，总结适用中的突出问题。

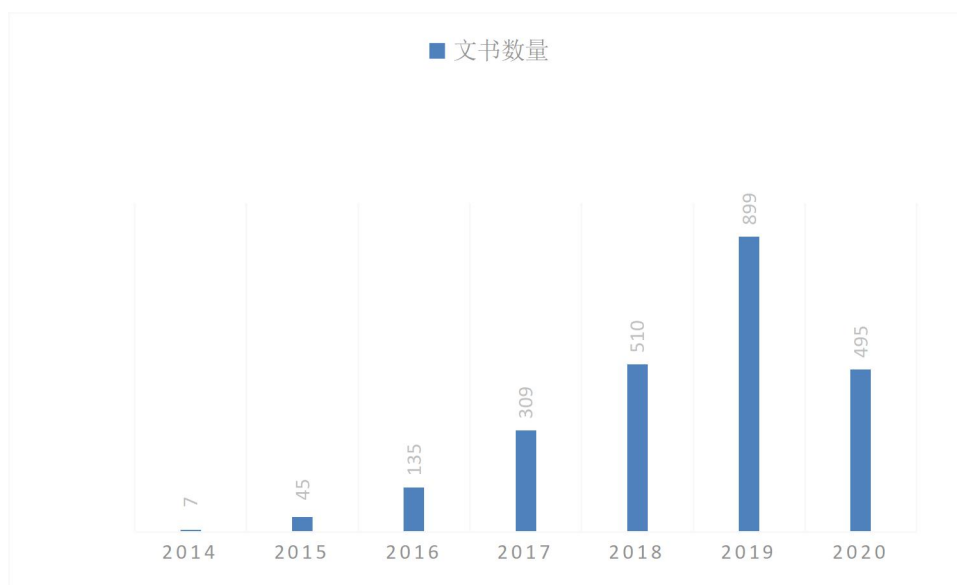
（一）确认无效判决的总体情况解读

通过在“无讼”平台上以“《行政诉讼法》第七十五条”为关键词进行检索，收集相关案例，可以发现自2015年始，确认无效这一判决方式在实务中得到了广泛的运用，并随着司法实践的进一步深入呈逐年增长趋势。

1. 确认无效的裁判文书数量增长明显

在对案例检索时间范围的划分上，因2015年的行政诉讼法的修改可以视为重要的时间节点，之前这一判决方式在司法实践中适用较少，规定不甚明确且判决说理性不足，案例可供参考性较弱，故笔者主要将视线聚焦于2015年及之后的裁判文书，只保留了2014年的数据作为新法修改前后的对照。详细数据及大致趋势如图一所示：

²² [德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，北京：法律出版社，2000年版，第253页。



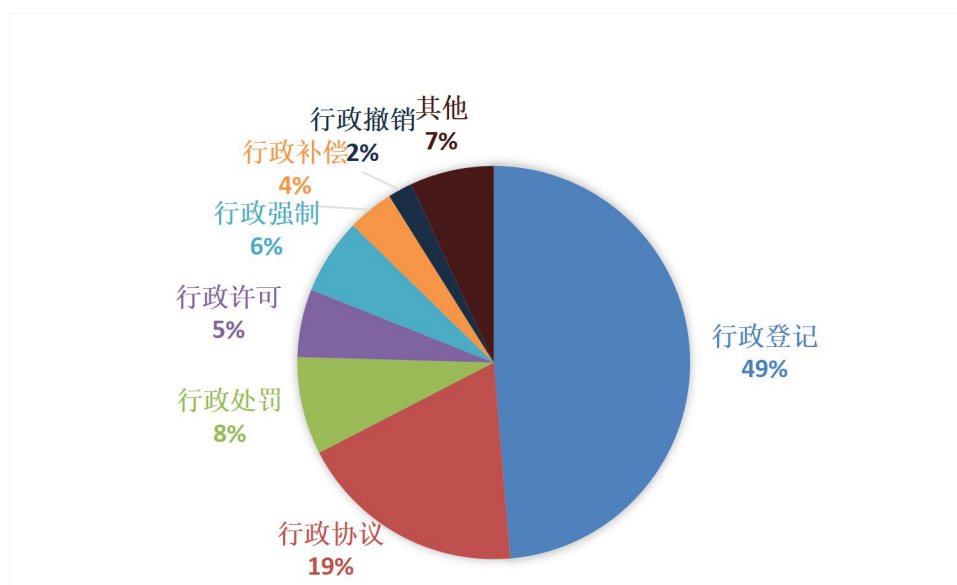
图一：2014年至2020年“行政行为无效”文书数量

通过图一我们可以看到在2014-2020年期间关于确认行政行为无效的判决书数量总体呈现上升趋势，²³其中2015年开始出现频次达到一个相对较多的数字，2016年的增长较之前年最为显著，这可以视为司法实践对立法作出反应的合理时差，之后2017年到2019年每年的裁判文书数量都有明显提升，显然是实务环节对新法实施的有力回应和进一步探索。虽然以“确认行政行为无效”作为检索词所得文书裁判结果事实上并非都以确认无效判决的方式结案，但该词在文书中出现至少证明了法院在案件审理中依相对人请求或是依职权进行了行政行为无效情形的基本审查，足以可见行政诉讼对这一新确立的判决形式的重视。该趋势的形成主要有两个原因：一方面，确认行政行为无效这一判决方式由法律明文作出规定，使得各地法院在审判过程中有了依据可循；另一方面，近年来公民具有越来越高的法律素养，行政相对人和相关人也越来越重视以行政诉讼的方式实现对自己权利的救济。同时，由于确认无效判决在行政诉讼中出现的频率越来越高，也从司法实践的角度迫使法院必须及时关注这一变化并提升对相关问题的认识来回应实务中的需求。

2. 确认无效涉及的行政行为类型广泛

在对检索案例所涉行政行为的类型作为划分依据，可以看出目前司法审查中对于无效行政行为的认定主要集中于那些领域。具体类型和详细分布参见图二。

²³ 因收集案例的时间所限，2020年并非全年数据，故在此不视为对这一趋势的违背。



图二：无效行政行为的类型分布

从图二中可以得知，确认无效的行政行为类型分布较为广泛，基本涉及了大部分常见的行政行为，从表中可以得出以下信息：

第一、行政登记的案件数量最大，占比 49%，其中又以婚姻登记和不动产登记为主。在婚姻登记中，我国法院对违法登记的婚姻采取的是判决婚姻无效和判决撤销婚姻的方式，其中，婚姻无效的原因多是行政相对人的身份或者信息造假，原本是不符合结婚的条件，但是由于婚姻登记机关在审查行政相对人身份资格时，未尽到足够的审查义务而致使婚姻无效。其次，确认行政协议无效的案例非常多。行政协议兼具行政属性和合同属性，2019 年《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》指出，在对行政协议是否契合无效事由进行审查的过程中，需要借鉴行政诉讼法规定。²⁴所以在司法实践中，行政协议相对人由于行政机关单方违约，提起诉讼，这种情况下就需要适用《合同法》与《行政诉讼法》。最后，行政处罚案件在确认无效判决中数量排到了第三。1996 年的《行政处罚法》第 3 条，无效情形主要包括了两种，第一种就是法定依据上存在着非常重大不足，第二种就是与法定程序相违背。因此在实践中，基于《行政处罚法》，两种行为存在一定的概率皆适用无效判决。

除此之外，将类型分布与其他要素综合研究还能得到行政行为无效司法审查中的其他规律。如将是否受起诉期限限制和行为类型进行比对，可以发现目前我国法院在考虑

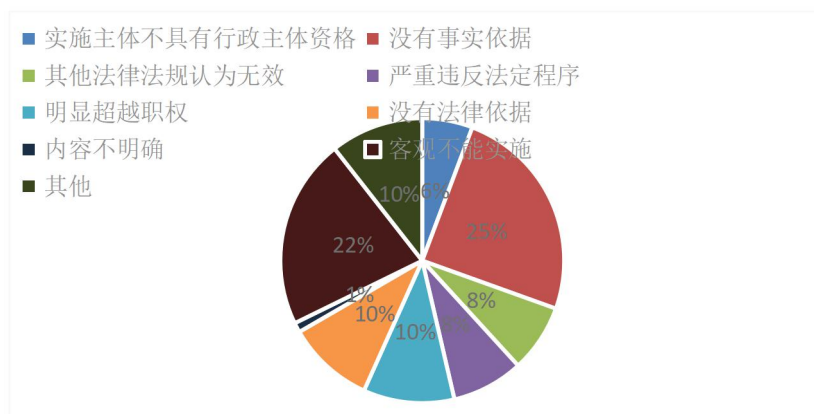
²⁴ 2019 年《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第 12 条规定，“行政协议存在行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违法情形的，人民法院应当确认行政协议无效。人民法院可以适用民事法律规范确认行政协议无效。行政协议无效的原因在一审法庭辩论终结前消除的，人民法院可以确认行政协议有效。”

是否让被诉行政行为进入实体审查时，很难不受到行政行为性质的影响。

如果行政行为呈现出确权性的特点，那么法院通常会选择进入实体审查程序。在研习较多判决书后得知，大多牵扯到土地相关行政登记的判决中，法官通常以“不符合重大且明显违法的审查标准，不构成无效”这一原因为根据释明让原告变更诉讼请求或是直接驳回诉讼请求，但这样的处理方式也从侧面否定了适用起诉期限规定将逾期的无效行政行为排斥在实体审查之外的观点，如果严格适用起诉期限，通常情况下就是驳回起诉。此外，对于民政登记和行政处罚等一般只关乎个人利益的行政行为，法院在是否适用起诉期限的态度上也较为清晰，要么明确排除适用，要么在实体审理确定不存在无效情形后作出后续处理，显然这一态度暗含了“如果存在无效情形，则不受起诉期限限制”的观点。然而对于土地征收和房屋拆迁等所涉群体较广、所涉利益较大的行政行为，法院则倾向于遵循行政诉讼法的起诉期限通行规定，回避实体审查。出于对案涉公共利益大小的考量，法院对于两类不同性质的行政行为产生了两种全然不同的审查思路。

吴维志一案²⁵，最高人民法院以进入实体审查这一处理从侧面回应了确有无效依据时对否定对起诉期限的适用。麻坑村委会一案²⁶中，裁判要旨释明：“现行法律并没有单独规定起诉期限，主张不受到起诉期限的约束没有充分的依据，在原审法院依法裁定驳回起诉的情况下，本案并未进入实体审理。由此，申请再审所述涉案决定存在违法的其他事由也依法不予审查。”对此可以认为作出两种截然不同的判决的原因极有可能是因为前者仅涉及到个体利益，而后者则涉及群体性利益，影响范围较广。

3. 行政行为无效情形逐渐细化



²⁵ 最高人民法院：（2017）最高法行申 8971 号行政裁定书。

²⁶ 最高人民法院：（2017）最高法行申 7539 号行政裁定书。

图三：行政行为无效情形分布

从图三中可以看到，在新法实施后，违法的情形更加多样化。“没有事实依据”占比最高，这一无效情形一般为行政主体没有对行政相对人的资质展开严格意义上的审查所造成的错误情形，与图二中占比最多的行政登记行为可以得到对应。此外，在其他违法情形中还包括“重复作出行政行为”、“行政行为作出形式不合法”、“行政行为对象错误”等数量都较小无法在图中展示的情形。这一对无效情形分布的整理分析对于后文扩展无效的列举情形和细化“重大且明显违法”的兜底标准具有重要意义。

（二）无效行政行为司法审查的立法现状和适用分析

目前对于无效行政行为司法审查的相关法律规定并不多，实务中主要遵循《行政诉讼法》第75条和2018年《行诉解释》所列举的三种具体情形和一个开放性标准，下文将对它们的适用进行分别解读。

1. 实施主体不具有主体资格

“作出行为的行政主体并不具备法律所规定的资格”，是《行政诉讼法》和2018年《行诉解释》所给出的例示，通常主要归结为两种情形。一是“完全不具有行政主体资格”，二是“有行政主体资格，但超越职权”。

“完全不具有行政主体资格”，一种是指实施主体没有行政权能，主要表现为公民、法人或其他民间自治组织。从语义上分析，这属于不具有主体资格中最为极端的一种情形，应该当然地属于行政诉讼法第75条的涵射范围之内，但这里难以避免地可能会与前文提及的“假象行政行为”产生一定程度上的混淆。学者梁君瑜认为，“根本不具行政权能的主体实施的‘行政行为’不成立，而这种情况下也就无法将其归为无效行政行为”。²⁷“行政行为无效应该是指‘行政行为’的无效。对于非行政行为而言，当前阶段并没有明确其适用行政诉讼受案范围，这一方面的争议是非常大的，更勿论适用司法审查中的认定无效情形。”²⁸因此，误将假象行政行为作为无效行政行为划归进行行政行为的范畴之内的这一理解，显然是失当的。故有学者提出，“不具有行政主体资格是

²⁷ 梁君瑜：“论行政诉讼中的确认无效判决”，《清华法学》，2016年第4期，第140页。

²⁸ 胡建淼：《行政法学》（第四版），北京：法律出版社，2015年版，第147页。

针对行政主体而言的”²⁹。除此之外，有学者还引入民法上的表见代理理论，将通过制造代理权限假象，以被假冒机关名义作出的行为定性为行政法意义上的表见代理，从维护相对人的信赖的角度将这类行为拟制为行政行为，归于被假冒的行政主体，并通过认定该行为无效实现对相对人的救济。³⁰另一种则是具有行政权能的情形，包括了派出机构或公务员。对于这类情形，其行为代表着行政机关名义，对其自然可以进行无效性的评价，但它们如果是以自身的名义实施，则有待商榷。有学者主张，行政相对人不能有效识别上述主体在以自身名义作出行政行为时是否取得了委托，但出于相对人对具有职权的行政机关的信赖和行政机关履职中监管的疏忽，这种行为也属于该行政机关作出的无效行政行为。³¹

对于“有主体资格，但超越职权”这一情形的争议则更为明显。从法律规定来看，“超越职权”应属新《行政诉讼法》第70条第4项撤销判决认定标准的应有之意，而非确认行政行为无效判决”。在司法实践中，对实施主体超越职权的行政行为常出现撤销判决和确认无效判决适用混乱的情况。在郭荣山不服林业行政处罚决定一案³²中，被告林草局作出的既有限期拆除，又有限期恢复原状的行政处罚决定，属超越职权行为。法院认为超越职权依法应予撤销，但因涉较大公共利益，撤销将造成重大损失而予以确认违法。而在聊城宸宇新能源有限公司、茌平信发燃气有限公司因燃气经营许可一案³³中，原告诉请撤销《关于聊城宸宇新能源有限公司燃气经营许可证吊销的通知》，法院直接以被告作出吊销许可的行为超越职权为由确认该吊销行为无效。因此，“有主体资格，但超越职权”究竟何时适用撤销判决，何时确认无效尚未得到统一的标准，对同一事实认定结果不一，有待通过对“超越职权”的程度进行细化来与两种判决方式加以对应。

2. 行政行为没有依据

作为《行政诉讼法》第75条列举的另一种无效情形，“行政行为没有依据”在具体适用时也难以明确所指，存在很大的解释空间。“没有依据”究竟是仅限于没有法律依据，还是也包括没有事实根据的情况，“没有”应做如何理解，仅指依据不存在还是可以扩展到没有列明相应的法律规定或是所援引的规范性文件与上位法冲突而不能适用，

²⁹ 张祺炜、金保阳：“无效行政行为的司法审查标准与程序规则”，《人民司法》2017年第7期，第94页。

³⁰ 林莉红、黄启辉：“论表见代理在行政法领域之导入与适用”，《行政法学研究》2006年第3期，第32-33页。

³¹ 梁君瑜：“论行政诉讼中的确认无效判决”，《清华法学》，2016年第4期，第140页。

³² 牡丹江市爱民区人民法院：（2020）黑1004行初3号行政判决书。

³³ 聊城市中级人民法院：（2020）鲁15行终91号行政判决书。

这些问题都需要通过法律解释和司法实践来进一步阐明。

2018年《行诉解释》第99条限定了“没有依据”，即为“减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据”，因此，“没有依据”的范围明显被缩小，除了限定为法律依据方面的不足，也将授益性行政行为等其他类型的行为从条款中剔除了出去。对此，据参与司法解释草拟工作人员所言，《行诉解释》解释“没有依据”为“减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据”，原因是“在司法实践中，此类行政行为就是侵益性型的行政行为。立法机关期望通过规定无效行政行为，对‘粗暴’、低水平违法进行纠正”。³⁴对于司法解释的这种处理方式，学者王贵松解读为，“侵益性行政行为，在某些情况下其授权根据存在着显著的不足，这种情况下才可以判定为无效；而对于授益性行政行为来讲，哪怕其法律依据并不充分，多数情况下也不致被判定为无效。”³⁵从法律保留的角度而言，这样的解释是可行的，具体就是侵益性的行为必须要拥有法律依据才可以做出，而授益性的行为，因为对相对人有益，一般来说不需要由法律的规范授权。但这里的侵益和授益是相对的，有时候对于一个人的授益，也可能构成对第三人的侵益，在涉及到第三人的权益保护时，仍需加以更多考量。同时，司法解释也无法将司法实践中大量的行政确认行为的无效问题纳入其中，比如婚姻登记行为，它们无关乎减损权利或增加义务，只是一种事实上的法律确认而已，因此无法被涵射于司法解释的这一表述之内。

司法实践中各级法院对于这一列举情形的审查显得更为混乱，实务中核心问题就是将“行政行为没有依据”理解为行政行为缺乏事实根据，或者理解为缺乏有事实根据，也缺乏法律依据。从检索所得裁判文书来看，法院以行政行为欠缺事实根据作出确认无效判决的裁判文书比例超过50%，其中，基于行政登记欠缺事实基础作出的确认无效判决最普遍。例如，在徐某与泰安市泰山区民政局民政行政管理一案³⁶中，法院认为案涉被诉补证行为系因徐某、刘某隐瞒离婚事实、提供虚假材料申请补领结婚证所致，被告作出该行为没有事实根据且结果错误，亦实际不可能产生任何法律效力，故应依法确认该行为为无效行为。类似以没有事实根据确认行为无效的案例不胜枚举。

3. 行政行为客观上不可能实施

³⁴ 梁凤云：《行政诉讼法司法解释讲义》，北京：人民法院出版社，2018年版，第275页。

³⁵ 王贵松：“行政行为无效的认定”，《法学研究》，2018年第6期，第170页。

³⁶ 南召县人民法院：（2021）鲁0911行初1号行政判决书。

除了对《行政诉讼法》第七十五条列举的两种无效情形加以强调和细化,2018年《行诉解释》还额外列举了“行政行为的内容客观上不可能实施”这一情形。在拟定司法解释时,全国人大法工委说明,“对于无效行政行为,可以采取积累经验、逐步规定的方式,目前只需明确‘行政行为的内容客观上不可能实施’情形,最后一项可以采用兜底的方式”。³⁷由此可见,对比其他行政诉讼法未明确列举的无效情形,“行政行为的内容客观上无法实施”是相对明确的。从字面上来理解,它意指“所作行政行为内容对任何人而言都不能实现”。如王剑刚与乌翠区政府房屋征收补偿决定一案³⁸,涉案房屋并不处于征收范围,被告作出《补偿决定》,必然产生该补偿决定中的内容对原告客观上不可能实施的后果,故被诉《补偿决定》应予确认无效。又如蒋启发与怀化市水利局行政许可及行政赔偿一案³⁹中,怀化市水利局行政许可的560米采砂河段中有200米因怀邵衡铁路桥梁建设被禁止采砂,导致原告在客观上对该200米河段的采砂权无法实现,故其诉请的被诉行政许可部分无效,这显然属于法律上不可能实施的情形。

4. 其他重大且明显违法情形

“重大且明显违法”这一无效行政行为审查标准在我国被《行政诉讼法》纳入,作为判断其他无效事由最为根本的参照,这是立法有意赋予了人民法院一定程度的自由裁量权。通过对案例的研判,除上述三类明确列举为外,以“重大且明显违法”确认行政行为无效中较为常见的还有如下四种:

(1) 程序违法导致行政行为无效

在刘春雨等53人因诉阜新市交通运输事务服务中心合作协议一案⁴⁰中,原阜新市运输管理处与瀚达公司签订的被诉合作协议,未进行招标、投标程序,有可能影响其他投标人的公平竞争权,属于重大且明显违反法定程序,应作出确认被诉《合作协议》无效的判决,而非一审判决所作“程序瑕疵不当,是需要撤销”的判决。

(2) 因原告或第三人的违法行为导致行政行为无效

³⁷ 梁风云:《行政诉讼法司法解释讲义》,北京:人民法院出版社,2018年版,第275页。

³⁸ 伊春市中级人民法院:(2020)黑07行初12号行政判决书。

³⁹ 怀化市中级人民法院:(2020)湘12行终200号行政裁定书。

⁴⁰ 阜新市中级人民法院:(2020)辽09行终108号行政判决书。

余志斌一案⁴¹中，丁梅办理结婚登记中所提供的身份信息并不真实，虽然形式合法，但不仅严重影响婚姻登记秩序，导致身份关系混乱，这一行政行为与相关法律不符，在这种情况下就需要确认无效，而丁梅的冒用行为是导致婚姻登记发生错误的主要原因，应承担主要过错。

（3）行政行为决定书未送达或加盖公章

在徐某1与彭阳县红河镇人民政府房屋征收补偿一案⁴²中，被告在未与原告签订补偿协议的情况下，单方面对原告合法房屋实施强制拆除。虽然在拆除前，被告聘请了评估公司对涉案房屋价值予以评估，但是一直没有向原告送达。在原告多次寻求解决补偿问题后，被告才向原告出示由评估公司作出的《补偿金额表》，且该《补偿金额表》未加盖评估公司印章，无论从程序还是形式上来讲，均不具有合法性，属于重大且明显违法，故法院确认该《补偿金额表》无效。

（4）违反地域管辖规定

在吴兰英与龙山县民政局及第三人彭永华民政行政管理纠纷一案⁴³中，法院认定本案原告吴兰英与第三人在办理结婚证时户口已经迁往吉首市，龙山县岩冲乡人民政府为原告与第三人办理结婚登记时，违法了《条例》确定的地域管辖规定，此种违法是明显的；行政机关违反地域管辖规定颁发婚姻证件，可能导致全国婚姻登记秩序的混乱，从而引发建立在婚姻登记基础之上的其他法律关系案件，此种违法亦是重大的。据此，法院确认被告为吴兰英和彭永华颁发的结婚证无效。

虽然实务中以上情形在以“重大且明显违法”确认无效的判决中出现频次较高，标准逐渐趋于统一，不过由于中国现阶段没有对无效行政行为的行政程序法规定，“重大且明显违法”的概括性审查标准不确定性极高，各地法院采用的观点以及遵循的诉讼程序也不尽相同，在司法实践中仍存在许多同案异判的现象，且裁判文书说理性不足或是存在行政行为呈现程度不同的多重违法性，难以辨明作出“重大且明显违法”判断的具体情形。适用重大且明显违法这一审查标准需要更详尽的列举无效事由，是对实务中问题的回应，也要求我们在司法实践中不懈探索，总结相关案例，提炼其共性。虽则实务

⁴¹ 霍邱县人民法院：（2016）皖1522行初41号行政判决书。

⁴² 宁夏回族自治区固原市原州区人民法院：（2020）宁0402行初96号行政判决书。

⁴³ 龙山县人民法院：（2015）龙行初字第19号行政判决书。

中的无效事由不能被穷尽列举，但一直固步于概括性审查标准则更不可取。若想寻求一个更具指导意义的无效行政行为审查标准，还需通过将法律条文与大量的案例相统合，从情形和程度两个方面入手，通过司法解释逐步完善，使不确定的概念能够进一步明晰，从而作为之后法院审理案件可援引的依据。

5. 起诉期限的适用分歧

现行《行政诉讼法》虽然从法律层面上确立了确认无效这一判决类型，但却并没有针对这种特殊的判决类型另行设置相协调的起诉期限规定，使得确认无效判决在这几年间的司法实践中频频出现认定不一的裁判结果。2018年《行诉解释》、《关于行政审判法律适用若干问题的会议纪要》发布，指出请求确认行政行为无效，起诉期限限制是不得不考虑的。⁴⁴《行诉解释》对该限制并没有给予明确，基于第162条和第94条，无法获得类似的结论。⁴⁵而最高人民法院及其行政审判庭则遵循无效行政行为基本原理，认为起诉期限不应该起到限制作用，2018年9月10日《对十三届全国人大一次会议第2452号建议的答复》指出：“尽管司法解释等没有对起诉期限给予明确的规定，一般则认为可以不受限制，行政相对人向国家机关提起申请，以此来实现对该行为无效的确认。”⁴⁶最高法院行政庭给出了以下观点：“确认无效诉讼在很大程度上不同于撤销诉讼，对于前者来讲，起诉期限对其并没有任何的约束。”⁴⁷由此可见，自《行政诉讼法》修订以来，司法实践中对于是否应该适用起诉期限存在较大分歧，处于不断探索之中，并逐渐向排除起诉期限适用的观点靠拢。通过案例的收集，对于这一问题主要出现过以下几种处理意见：

（1）受起诉期限限制

在此种类型的案件中，无论行政行为作出之时当事人是否知晓，人民法院均以超越起诉期限为由驳回起诉。如倪铁奇与杭州市拱墅区城市管理行政执法局房屋拆迁管理一

⁴⁴ 参见2018年7月23日《关于行政审判法律适用若干问题的会议纪要》第17条，“行政诉讼规定的起诉期限制度，是所有行政案件必须遵守的法定起诉要件，法律和司法解释均没有作出例外的规定，因此请确认行政行为无效同样要受起诉期限的限制。”

⁴⁵ 梁君瑜：“实然与应然_确认无效诉讼的起诉期限辨析”，《行政法学研究》2021年第1期，第146页。

⁴⁶ 参见《最高人民法院对十三届全国人大一次会议第2452号建议的答复》，2018年9月10日。

⁴⁷ 最高人民法院行政审判庭编著，《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用》（上），北京：人民法院出版社，2018年版，第438页。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/888033113073006052>