

# 内部行政行为外部化司法审查标准完善 路径研究

于立文

浙江理工大学法政学院, 史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年7月29日; 录用日期: 2024年8月8日; 发布日期: 2024年9月11日

## 摘要

内部行政行为外部化作为行政诉讼受案范围中内部行政行为不能提起行政诉讼的一个例外情形, 长期以来饱受学界争议。本文对内部行政行为外部化司法审查标准进行了检视, 发现学界和实务界对内部行政行为外部化的界定标准认识不统一, 造成审判领域对内部行政行为外部化的适用标准存在困惑。本文从主观主义标准和客观主义标准这两个维度出发, 重新厘清内部行政行为外部化司法审查标准, 在一定程度上促进内部行政行为外部化认定标准的明确化。不仅有利于保障好行政相对人的诉讼权益, 而且有助于行政纠纷实质性化解。

## 关键词

内部行为外部化, 受案范围, 行政诉讼

# Research on the Path to Improving Judicial Review Standards for Externalizing Internal Administrative Actions

Liwen Yu

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communications, Zhejiang Sci-Tech  
University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 29<sup>th</sup>, 2024; accepted: Aug. 8<sup>th</sup>, 2024; published: Sep. 11<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The externalization of internal administrative acts, a contentious exception within the realm of administrative litigation admissibility, has long sparked debates among scholars. This paper delves

into the judicial review criteria for such externalization and uncovers disparities in comprehension between academia and practice regarding its definition. By adopting both subjectivist and objectivist standards as analytical lenses, this study endeavors to clarify the judicial review framework for externalized internal administrative acts, thereby enhancing clarity in identifying their nature. Such clarification not only safeguards the litigation rights and interests of administrative counterparts but also facilitates the substantive resolution of administrative disputes.

## Keywords

Internal Behavior Externalizes, Scope of Accepting Cases, Administrative Litigation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

根据我国《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》的相关规定，行政机关作出的内部行政行为没有对行政相对人产生法律效力的，不属于行政诉讼受案范围<sup>1</sup>。根据该规定我们可以得知对行政相对人产生法律效力的内部行政行为，应当属于行政诉讼受案范围[1]。对于行政行为具有内部性，但是其效力对行政相对人权益产生实际影响的情形，学者将其称为内部行政行为外部化[2]。最高人民法院在魏永高、陈守志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案的裁判理由中认为，内部行政行为如果被行政机关直接实施，并对行政相对人的权利义务关系产生实际影响时，具有可诉性，法院应当受理[3]。在内部行为外部化理论中，其核心是内部行政行为外部化审查标准的判断与识别。在司法实践中最高法院指导案例虽然明确了对行政相对人权利义务关系产生法律效力的内部行政行为应当被法院受理，但是内部行政行为外部化的司法审查标准仍然需要进一步的明晰。在行政法学中，关于内部行为外部化的理论研究有主观主义说、客观主义说等不同学说，涉及行为主观、客观等因素。司法实务和行政法学界对内部行为外部化的具体司法审查标准和构成要件的认定没有达成共识，不利于内部行政行为外部化司法审查的广泛适用，影响了行政相对人诉讼权利和行政争议实质性解决。

## 2. 内部行政行为外部化司法审查标准的争论

### 2.1. 客观主义说

客观主义就是审查行政机关作出的内部行政行为是否已经在客观上对行政相对人的权利义务关系产生了实际影响。客观主义不要求行政机关在作出内部行为时具有影响行政相对人权利义务关系的主观意图。例如德国的一起行政许可案，在本案中行政机关作出部分建筑材料不得颁发行政许可的内部行政命令，虽然该命令还没有实际被下级机关所执行，但是该命令已经造成持有该命令中的建筑材料的销售商经济利益受到损害。虽然该行政行为还没有完成法定的外部化行为，但是已经具有法律效力并实际产生外部影响，对行政相对人造成了实际损害。因此，德国斯图加特行政法院认定该内部行政行为属于外部化的内部行政行为，法院应当受理该案件[4]。

### 2.2. 主观主义说

主观主义是审查行政机关在作出内部行政行为时是否具有影响行政相对人权利义务关系或给行政相

<sup>1</sup> 参见最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释第1条。

对人创设新的权利义务关系的意思表示，即主观上行政机关是否对内部行政行为影响行政相对人权利义务持有积极追求或放任的态度。此外主观主义还必须满足一个形式要件，即行政相对人知晓对其有利害关系的内部行政行为必须通过行政机关告知送达的方式。行政相对人通过非官方渠道获知对其有利害关系的内部行政行为，不能认定该内部行政行为具备外部化的效力。

### 3. 内部行为外部化司法审查标准的适用现状

#### 3.1. 内部行为外部化的司法适用概况

本文以“威科先行”为检索平台，以2024年7月22日为时间节点，以“内部行政行为外部化”作为关键词，共得到70份裁判文书，但是只有8份裁判文书支持了原告关于行政机关存在内部行政行为为外部化的诉讼请求，并受理了案件。从数据中我们可以看出在司法实践中内部行政行为外部化的司法审查比较严苛，绝大多数案件直接以内部行政行为属于行政诉讼否定受案范围为由直接驳回起诉，只有极少数案件符合内部行政行为外部化的构成要件。大多数法院认为，行政相对人通过送达或其他途径获知内部行政行为，只是内部行政行为外部化的形式要件之一，仅有这一要件并不足以认定相关行政行为发生外化效力。判定内部行政行为外部化应当审查其是否发生法律效力，是否对行政相对人构成权利义务关系方面的负担。

#### 3.2. 法院认定内部行政行为外部化的裁判思路

我国法院在审查内部行政行为外部化构成要件时主流观点是采用主观主义说的认定标准，例如，山东省淄博市中级人民法院在淄博张店齐弘运输有限责任公司诉淄博市人民政府案<sup>2</sup>中认为仅有“行政机关通过法定方式使行政相对人知悉内部行政行为”这一构成要件不能认为内部行政行为已经产生外部化效力。该司法审查标准认为内部行政行为的外部化不能只审查当事人是否客观上知悉该行为的存在，还有必要审查行政机构在作出内部行政行为时是否具有使该行为影响行政相对人权利义务关系的直接目的。

从上述案例分析，主观主义说司法审查标准的适用十分严苛，主要审查行政机关在作出内部行政行为时是否具有以下三个构成要件：一是是否通过文书送达或线上送达的方式使其知晓内部行政行为；二是是否具有将内部行为外部化的意思表示，即在主观上是否追求对行政相对人的权利义务关系产生影响；三是行政相对人知悉该内部行政行为对其权利义务关系造成影响。如果在行政诉讼司法审查过程中发现被诉内部行政行为欠缺“以特定方式送达行政相对人”或“影响行政相对人权利义务关系的意思表示”，则不能认定为行政机关的内部行政行为具有外部化的效力，法院通常不会受理案件，极大地影响行政相对人的权利救济[5]。

### 4. 内部行政行为外部化审查标准存在司法适用争议

#### 4.1. 内部行政行为外部化司法审查标准学说多元化

从我国行政诉讼实践来看，在行政诉讼中审查内部行政行为是否具有外部化构成要件上，法学界和实务界存在着不同的审查路径。司法实践中审查标准的多元化，不利于同案同判，影响行政纠纷实质性化解。

实务界对行政相对人知悉途径的司法审查标准存在主观主义说和客观主义说，大多数法院采用主观主义标准来认定行政相对人知悉对其有利害关系的内部行政行为。例如，在隆回蓝本投资置业有限公司诉隆回县人民政府案<sup>3</sup>中，湖南省高院认为隆回县国土资源局直接将《会议纪要》作为《土地补偿决定

<sup>2</sup> 参见淄博市中级人民法院(2015)淄行初字第32号行政判决书。

<sup>3</sup> 参见湖南省高级人民法院(2020)湘行终1612号裁定书。

书》的根据，并以法定方式送达原告，并对原告权利义务关系产生实际影响，应当属于可诉的内部行政行为。在(2018)晋行终 815 号案<sup>4</sup>中，山西省高院认为太原市企业改革领导小组办公室向太原市政府提交的《请示》属于内部文件，并且现有证据不足以证明有关文件已经向行政相对人送达，行政机关缺乏影响行政相对人权利义务关系的主观意图。该内部行政行为不具有外部化的特征，不具有诉的利益。从上述案件中我们可以看出，只有行政机关将内部行政行为通过正规渠道送达行政相对人才表示具有外部化的主观意思，没有以正规渠道获得行政机关的外化意思表示，就不能认定为内部行政行为产生外部效力<sup>[6]</sup>，因而也不能得到诉讼渠道的救济。

但近年来，部分司法实务人员逐渐认识到知悉途径审查中主观主义标准的严苛性，在司法实践中主张适用区别于主观主义的客观主义学说。只需要相对人知悉即可发生外部化的效力，对于送达程序无特别要求。例如，在刘彦诉合水县国土资源局案<sup>5</sup>中，甘肃省庆阳子午岭林区法院认为，合水县国土资源局以《函》的形式对原告的土地形成了认定意见，该函属于内部文件不需要送达原告。虽然行政相对人是通过非官方渠道知悉该函的具体内容，但行政相对人的权利受到实际影响，应当属于可诉的内部行政行为。

#### 4.2. 内部行政行为外部化司法审查要件模糊

在审查内部行政行为外部化构成要件时，行政机关的意思表示往往是最难查证的，在司法实践中主要通过内部行政行为的实际影响来判断行政机关在作出时是否具有影响行政相对人权利义务关系的意思。“实际影响”在《行政诉讼法司法解释》中并未进行统一规定，在司法实践中“实际影响”的认定有多种情形，分为“直接影响”和“间接影响”，“现实影响”和“可预期影响”。不同法院也有着不同的理解，使得司法审查存在模糊性和不确定性，不利于维护法律的可预期性。

首先，关于“直接影响”和“现实的影响”的认定。这两个“实际影响”的类型往往是联结在一起的，而且是司法实践中认定内部行政行为外部化的主要标准。在怀建诉齐河县人民政府案<sup>6</sup>中，德州市中级人民法院认为，祝阿镇人民政府直接依据齐县人民政府的《批复》收回原告的集体土地，内部行政行为已经发生外部效力，直接现实地影响了原告的权利义务关系，应当属于行政诉讼受案范围。

其次，关于“间接影响”的认定。在司法实践中“间接影响”是否属于内部行政行为外部化的情形存在争议，大多数法院认为一般不能认定内部行政行为产生外部效力。例如，在张诗贵、关志勇诉湖北省发展和改革委员会一案<sup>7</sup>中，原告以湖北省发改委向武汉市发的《函》没有通过环境评估，影响生态环境为由提起行政诉讼，武汉铁路运输中级法院认为，在本案中原告与该内部行政行为不具有直接利害关系，没有诉的利益，不属于行政诉讼受案范围。

最后，关于“可预期影响”的认定，“可预期影响”是最具有争议的一种情形，大多数法院认为只有“现实影响”可以被认定为内部行政行为外部化的构成要件，但是有少数法院认为“可预期影响”也应当属于外部化要件的一种情形。例如，在赵士明诉潍坊市人民政府案<sup>8</sup>中，山东省高级人民法院认为，本案中，潍坊市人民政府下发的《批复》对原告在生产事故中的责任进行了认定，并且该认定具有公定力和约束力，虽然还没有给原告造成实际的权利义务关系负担，但是可以预期到将来会对原告造成不利影响，因此应当被认为是“实际影响”，属于行政诉讼受案范围。就目前司法实践而言，“实际影响”的认定标准模糊，有待于进一步厘清其适用情形。

<sup>4</sup> 参见山西省高级人民法院(2018)晋行终 815 号裁定书。

<sup>5</sup> 参见甘肃省庆阳子午岭林区法院(2017)甘 1091 行初 34 号判决书。

<sup>6</sup> 参见山东省德州市中级人民法院(2020)鲁 14 行终 224 号裁定书。

<sup>7</sup> 参见武汉铁路运输中级法院(2020)鄂 71 行终 30 号裁定书。

<sup>8</sup> 参见山东省高级人民法院(2018)鲁行终 1941 号裁定书。

## 5. 内部行政行为外部化司法审查标准的完善

### 5.1. 内部行政行为外部化认定要兼采客观主义与主观主义学说

内部行政行为外部化是否需要审查行政机关具有将内部行政行为产生外部效力的意思表示的理论争论, 给此类案件的行政诉讼受理造成了较大障碍, 导致同类案件在不同法院产生不同的立案结果以及不同的救济结果, 这不利于我国解决行政诉讼立案难、终了难的司法改革目标。因此有必要兼采客观主义与主观主义, 兼顾“实际影响”与“意思表示”。在司法审查中根据是否已经实际对行政相对人的权利义务关系产生影响, 分类适用主观主义说与客观主义说。首先, 审查行政机关作出的内部行政行为是否已经对行政相对人产生实际影响, 即有无改变行政相对人的权利义务关系。如果已经产生了实际影响, 即视为产生外部效力, 不需要继续审查主观要件。其次, 对于审查发现行政机关的内部行政行为并未给行政相对人权利义务关系产生实际影响的, 应当继续审查该内部行政行为是否具有“可预期影响”, 如不存在“可预期影响”应当认为该内部行政行为不具有外部化效力。最后, 如果存在“可预期影响”应当继续审查主观要件, 即行政机关是否采用合法渠道使行政相对人知悉该内部行政行为, 如果已经使行政相对人知悉该行政行为, 即表示行政机关具有外化的意思表示, 可认定该内部行政行为产生外部效力。

我国目前对内部行政行为外部化的司法审查过于严苛, 导致内部行政行为外部化受案范围过于狭窄, 行政相对人的诉讼权利保障不足。多级法院对内部行政行为外部化认识不一, 存在程序空转现象, 不利于行政纠纷实质性化解。兼采客观主义和主观主义, 不仅有利于扩大内部行政行为外部化的受案范围, 缓解立案难的司法现状, 而且有利于简化司法审查流程, 增强内部行政行为外部化审查的适用性, 最大限度实现同案同判, 缓解法院系统的业务压力。

### 5.2. 内部行为外部化审查标准的重新厘定

笔者将内部行政行为外部化审查标准总结为四个构成要件:

第一, 涉诉内部行政行为内容上具有处分性<sup>[7]</sup>。判断内部行政行为内容上是否具有处分性应当从内部行政行为的处分性和具体性这两方面分析。首先, 涉诉内部行政行为应当具有处分性, 即已经对行政相对人的权利义务关系产生影响。该影响不仅包括创设行政相对人的权利义务关系, 还包括确认行政相对人的权利义务关系, 但是确认性内部行政行为是否给行政相对人造成“实际影响”应当进一步判断<sup>[8]</sup>。在寿光市申达化学工业有限公司诉潍坊市人民政府案<sup>9</sup>中, 山东省高级人民法院认为潍坊市人民政府下发的《批复》确认了原告的生产事故责任, 对原告具有约束力, 虽然没有直接给原告创设权利义务关系, 但是实质上已经对原告产生影响。其次, 涉诉内部行政行为应当具有具体性。内部行政行为的内容以及所针对的行政相对人应当具体特定, 如果内部行政行为针对的是不特定的行政相对人、不特定的事务, 则应当认定为抽象行政行为, 也不具有可诉性。

第二, 非因合法渠道知悉内部行政行为不产生外部化效力<sup>[9]</sup>。行政机关以合法方式将内部行政行为送达给有利害关系的行政相对人, 是内部行政行为产生外部效力的重要构成要件。司法实践中对此类案件的裁判理由, 多次采用“依职权行为外化”, 也是对非法知悉内部行政行为的排除。行政相对人获得内部行政行为的合法渠道主要有以下几种: 行政机关送达; 通过申请政府信息公开获取内部行政行为; 通过诉讼程序获知内部行政行为; 通过民事法律行为获知内部行政行为。例如, 淄博张店齐弘运输有限责任公司诉淄博市人民政府案中<sup>10</sup>, 淄博市中级人民法院认为行政相对人通过申请政府信息公开的方式获得了与其有利害关系的《批复》, 符合内部行政行为外部化的构成要件, 产生外部效力, 属于行政诉

<sup>9</sup> 参见山东省高级人民法院(2018)鲁行终 1935 号裁定书。

<sup>10</sup> 参见淄博市中级人民法院(2015)淄行初字第 32 号行政判决书。

讼受案范围。相反，对于通过窃取、贿赂等方式获知内部行政行为不能产生外部效力。通常情况下，相对人以不正当渠道知悉内部行政行为时，行政相对人的权利义务关系并未受到影响。而且行政机关对于该内部行政行为是否发生效力还未明确，不能以此认定为行政机关具有通过内部行政行为影响行政相对人权利义务关系的意思表示。

第三，被诉内部行政行为应当是“成熟行为”。被诉内部行政行为的司法审查必须遵循“成熟性原则”，即某一行政行为必须发展到适宜由法院处理的阶段，才能允许进行司法审查<sup>[10]</sup>。既不侵犯行政机关的行政自由裁量权，也不扩大法院的司法审查权。“成熟性原则”要求被审查的行政行为应当具有终局性、实际影响性、推迟司法审查将会给原告造成不利影响。根据上述“成熟性原则”我们可以得知，只有具有终局效力的内部行政行为，并对行政相对人权利义务关系产生负担才具有可诉性。如果法院审查发现行政机关作出的内部行政行为是某一行政行为的预备行为，就应认定该内部行政行为为“不成熟”的行政行为，则不能对其进行下一步的司法审查。例如，冉刚诉沿河土家族自治县卫生健康局一案<sup>11</sup>，在本案中铜仁市中级人民法院认为沿河土家族自治县卫生健康局所提交的《报告》属于为作出行政行为的程序性行政行为，并未对相对人的权利义务关系造成影响，属于不成熟的行政行为，不具有可诉性。

第四，“实际影响”以“直接现实影响”为原则，以“可预期影响”为例外。首先，在审查内部行政行为是否对行政相对人权利义务关系造成“实际影响”时，应当以“直接现实影响”为构成要件，一方面“直接现实影响”是已经给行政相对人增加了权利义务负担，符合“成熟性原则”的要求，另一方面，避免过分扩大行政诉讼受案范围，将一些不符合内部行政行为外部化的行为纳入诉讼，从而兼顾相对人的诉讼权利与法院的业务压力。其次，“可预期影响”也应当作为“实际影响”的特殊情形。行政机关作出具有“可预期影响”的内部行政行为，表明其已经具有影响行政相对人的权利义务关系的意思表示，而且相对人通过合法渠道知悉该内部行政行为，应当认定为具有“实际影响”。例如，在宏科置业(广西)有限公司诉北流市人民政府案<sup>12</sup>中，广西壮族自治区高级人民法院认为，北流市人民政府下发的《批复》中对原告的债权债务的处置决定，虽然还没有造成直接影响但是可以预期未来将会对原告的权利造成影响，所以该内部行政行为具有可诉性。

## 参考文献

- [1] 何海波. 行政诉讼法[M]. 第3版. 北京: 法律出版社, 2022: 156.
- [2] 章剑生. 现代行政法总论[M]. 北京: 法律出版社, 2019.
- [3] 最高人民法院办公厅编. 中华人民共和国最高人民法院公报[M]. 北京: 人民法院出版社, 2015.
- [4] (德)奥托·迈耶. 德国行政法[M]. 北京: 商务印书馆, 2021.
- [5] 王学辉. 行政法意思表示理论的建构[J]. 当代法学, 2018, 32(5): 38-48.
- [6] 刘飞, 谭达宗. 内部行为的外部化及其判断标准[J]. 行政法学研究, 2017(2): 102-121.
- [7] 熊勇先, 苗玉霖. 司法视域下内部行政行为的外化条件[J]. 法律适用, 2021(8): 39-47.
- [8] 杨小君. 关于行政认定行为的法律思考[J]. 行政法学研究, 1999(1): 57-62.
- [9] 夏晨斌. 内部行政行为外部化及其可诉性研究[D]: [硕士学位论文]. 海口: 海南大学, 2020.
- [10] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.

<sup>11</sup>贵州省铜仁市中级人民法院(2020)黔行终208号裁定书。

<sup>12</sup>参见广西壮族自治区高级人民法院(2011)桂行终字第23号判决书。