

行政诉讼起诉期限的性质与适用范围

——从行政行为的不可争力切入

吴幸洁

上海大学法学院，上海

收稿日期：2026年1月4日；录用日期：2026年1月27日；发布日期：2026年2月6日

摘 要

起诉期限制度在行政诉讼中扮演着至关重要的角色，其直接决定了行政案件是否能够进入实质性的审查阶段，是保障行政相对人合法权益、稳定行政法律秩序以及维护法的安定性的重要制度。但是，目前立法未明确规定起诉期限的概念，并未针对不同类型的诉设定不同类型的起诉期限，理论上对起诉期限定位不清晰，对于行政诉讼起诉期限的性质和适用范围未达成统一的观点。本文以行政行为的不可争力为切入点，在分析现行规范的基础上，探讨行政诉讼起诉期限的性质和适用范围。

关键词

行政诉讼，起诉期限，不可争力

The Nature and Scope of Application of the Time Limit for Prosecution in Administrative Litigation

—Starting from the Indisputable Force of Administrative Behavior

Xingjie Wu

Faculty of Law, Shanghai University, Shanghai

Received: January 4, 2026; accepted: January 27, 2026; published: February 6, 2026

Abstract

The limitation of action system plays a crucial role in administrative litigation. It directly determines whether an administrative case can proceed to substantive review, serving as an important

mechanism for protecting the legitimate rights and interests of private parties, stabilizing administrative legal order, and maintaining legal certainty. However, current legislation lacks a clear definition of the concept of limitation of action and does not establish differentiated limitation periods for different types of lawsuits. Theoretically, the positioning of the limitation period remains unclear, and there is no consensus on its nature and scope of application in administrative litigation. Taking the irrebuttable force of administrative acts as the starting point, this paper analyzes existing regulations and explores the nature and scope of application of the limitation of action in administrative litigation.

Keywords

Administrative Litigation, Limitation of Action, Irrebuttable Force

Copyright © 2026 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. 问题的提出

关于我国行政诉讼起诉期限的法条主要有《行政诉讼法》第45条、46条、47条、48条以及2018年《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉的解释》(以下简称《行诉解释》)第64条、65条、66条以及一些单行的行政法律的特殊规定。相关规定核心在于界定起诉期间的长度与起算点。然而,行政相对人与行政机关发生行政争议试图寻求司法救济时,是否都应该受到起诉期限的限制,无论是哪种行政争议,无论要提起哪种行政诉讼。根据我国现行法律及相关司法解释的规定,无疑是肯定的。但从起诉期限制度的目的、行政诉讼的类型化发展以及各国的立法与司法实践来看,似乎缺乏合理性。因此,对行政诉讼起诉期限的性质和适用范围进行探究很有必要。

2. 起诉期限制度的理论基础

2.1. 法的安定性原则

法的安定性旨在满足社会对稳定与可预期的需求,其内涵包括稳定的法律规范与由此形成的稳定法律秩序。法律规范的安定性使人们对自己行为的法律后果有所预知,而稳定的法律秩序是权利义务关系的稳定。法的安定性并非阻止权利人救济自己的权利,而是督促权利人要在法定期限内及时救济^[1]。权利人如果躺在权利上睡觉,一直未行使救济权,而法律又允许其随时提起诉讼,这对于已经稳定状态的随时改变,并不利于社会秩序的维持。

2.2. 行政行为的不可争力

行政行为的确定力,是指行政行为具有不受任意改变的法律效力^[2],即不受任意撤销、变更、废止,主要包括有形式确定力和实质确定力。形式确定力理论基于法的安定性原则而产生,而实质确定力理论基于诚实信用原则而产生。形式确定力即行政行为的不可争力,是行政行为效力理论中的一个重要概念,它指行政行为在特定条件下,对行政相对人所产生的、使其无法再通过常规法律途径对该行为提出争议的法律效力。其核心在于对相对人救济权利行使时间的限制,以维护行政行为的稳定性和法律关系的安定性。为避免行政行为效力长期处于不确定状态,立法必须为起诉权的行使设定一个合理的期间。一旦经过此期限,行政行为即获得不可争力,从而使相关的法律关系得以最终稳定。也即,一个行政行为作

出后，只要它不属于无效，便会自动产生一种法律效果，以维护该行为自身的存续状态，并表现为一种具有约束力的效力[3]。这既保障了行政目的的实现，也使得相关法律关系得以稳固。

3. 我国现行规范中的起诉期限制度

3.1. 普通的起诉期间限

我国《行政诉讼法》的起诉与受理一章以及 2018 年《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉的解释》中对提起诉讼或起诉期限进行规定。针对不服行政复议决定的诉讼期限，主要体现在第 45 条之中。该条款明确，经过行政复议程序后，当事人若决定提起行政诉讼，其起诉期间为 15 日，这一期间从收到复议决定书之日起开始计算。若复议机关逾期未作出决定，起诉期间则从复议期满之日起算。同时，《行政诉讼法》第四十六条对不经复议直接起诉的情况作出了规定，起诉期限为六个月。该期限的起算标准是“自知道或者应当知道行政行为作出之日”。

3.2. 特殊的起诉期限

起诉期限的特殊规定是指特殊领域中或特殊情形中，不适用《行政诉讼法》的普通规定由其他法律特殊规定的期间。我国《行政诉讼法》第 45 条、46 条也分别承认了其他的法律规定。行政诉讼法特殊期限规定分散在单行行政法之中，且一般都比普通起诉期限规定的时间短，多为 15 日或者 30 日。例如《烟草专卖法》第 41 条、《土地管理法》第 83 条都规定了 15 日的特殊起诉期限。

另外，我国《行政诉讼法》中还规定了最长起诉期间，结合最新的司法解释第 64 条、65 条，可以看出我国的最长的起诉期限有三种，分别为 1 年、5 年、20 年。行政诉讼的最长起诉期限根据起算点不同分为两种：一种是行政机关作出具体行政行为后未履行告知义务，相对人只知道行政行为的具体内容而不知道起诉期限或诉权的，最长起诉期限为 1 年；一种是在行政相对人因对行政行为及其内容毫不知情，而无法主张权利的特殊情况下，法律规定了最长起诉期限作为救济。此期限自行为作出之日起计算，不动产相关案件为二十年，其他案件为五年。

3.3. 起诉条件之法定期限的规定

《行政诉讼法》第 49 条明确规定提起行政诉讼应符合的条件，¹其中并未涉及起诉期限的限制，但在最高法院就《行政诉讼法》所作司法解释第 69 条第二款明确将“超过法定起诉期限”作为裁定驳回起诉的情形之一。

综上，在我国行政诉讼制度中，关于起诉期限的立法呈现出以下特征：首先，我国现行法律并未根据诉讼类型的不同而设定差异化的起诉期间，各类诉讼统一适用相同的期间规定。其次，尽管《行政诉讼法》未将起诉期限明确列为起诉的法定条件，但在最高人民法院发布的相关司法解释及司法实践中，起诉期间事实上已成为法院审查案件是否应予受理的关键考量因素，或是在案件审理阶段由法院依职权主动审查是否逾期起诉的重要内容。

4. 起诉期限的性质

立法设置起诉期限，实质是为相对人行使行政诉权附加了一项时间条件。该制度具有双重法律效果：一方面，它使行政行为在法定期间届满后产生不可争力；另一方面，相对人逾期起诉将直接导致失权的法律后果。当前关于该制度性质的探讨，其关键分野在于对这种不利后果的法理定性：它究竟构成程序

¹ 《中华人民共和国行政诉讼法》第 49 条规定“提起诉讼应当符合下列条件：（一）原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实根据；（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。”

诉权的阻断，还是实体请求权的否决[4]。因此，基于起诉期限制度将行政诉讼的起诉期限制度与相似的诉讼时效制度进行比较，是非常必要的。

4.1. 与诉讼时效期间的比较

时效制度，系指某种法律事实状态持续经过法定期间，即可引发权利得丧变更的法律效果，主要分为取得时效与消灭时效，后者即为民事法律体系中通称的“诉讼时效”。诉讼时效期间，是权利人得以请求法院通过审判强制实现其民事权利的法定期间。时效期间并非法院受理案件时需主动审查的程序性门槛，而是案件进入实体审理后，关乎原告实体请求能否获得支持的抗辩事由，时效届满的直接法律后果是义务人获得永久抗辩权，原告将面临败诉风险(即丧失胜诉权)，但其程序意义上的起诉资格本身并不因此消灭。

我国行政诉讼中的起诉期限，虽与民事诉讼时效均属时间性限制规则，但二者在制度定位、法律效果及适用规则上存在本质区别：(1) 制度属性不同。诉讼时效是民事实体法律制度，旨在调整平等的民事主体间的私权关系；而起诉期限是行政诉讼程序法律制度的核心组成部分，着重解决行政争议进入司法审查的程序性准入问题。(2) 逾期后果不同。逾越诉讼时效，权利人丧失的是请求法院强制保护其实体权利的“胜诉权”，但民法上“起诉权”等实体权利依然是存在的[5]，法院仍应受理；而逾越起诉期限，权利人将直接丧失请求法院启动行政诉讼程序的“起诉权”本身，案件通常在立案阶段即被驳回。(3) 适用规则不同。诉讼时效遵循“不告不理”的被动原则，法院不得主动援引，须由当事人提出抗辩；起诉期限则适用职权审查原则，法院在立案阶段即须主动审查起诉是否逾期，并依职权作出处理。(4) 时间计算不同。诉讼时效有中断、中止、延长制度，而起诉期限目前没有中止、中断制度，仅允许在极为严格条件下申请延长。

4.2. 与除斥期间比较

除斥期间，系指法律为特定权利(特别是形成权)所设定的固定存续期间。该期间界定了权利人得在法律关系正常存续状态下行使权利的期限。立法设定此期间的核心目的，在于使形成权因期间经过而归于消灭，从而避免因权利长期处于得行使之不确定状态而妨碍法律关系的稳定与存续。

在适用规则上，二者均排除了中止与中断制度的适用。然而，行政法上的除斥期间与民法中的除斥期间仍存在明显区别：行政诉讼中若超过起诉期限，法院应裁定驳回起诉或不予受理，这属于程序性处理；而民事诉讼中若超出除斥期间，法院将以判决形式驳回诉讼请求，这涉及实体权利的认定与处置[6]。

因此，把起诉期限称作诉讼时效的说法是错误的，诉讼时效是使权利归于消灭的制度，是一个实体的问题，不是程序问题。不是所有的权利都有诉讼时效的问题，只有请求权有诉讼时效的问题；形成权只有除斥期间，除斥期间是一个不变的期间。诉讼时效是可变的，诉讼时效比较长，除斥期间比较短。诉讼时效是保护新的法律关系，除斥期间是为了保护已经存在的、旧的法律关系，避免旧法律关系在一个过长的期间被改变被推翻。因此起诉期限对应的是除斥期间，涉及的是形成权而非请求权，因为它是避免行政处理在一个过长的时间处于不确定的状态。但行政诉讼的起诉期限与民法上的除斥期间又不完全相同，可以说是行政法的除斥期间[7]。

5. 起诉期限的适用范围

5.1. 根据行政诉讼类型角度确定起诉期限适用范围

行政诉讼类型化的核心价值，在于通过分类为不同性质的行政争议匹配相应的程序规则，从而打破行政撤销诉讼中心主义的诉讼格局，让人民法院不再拘泥表面的行政行为合法性审查，及时转向对当事

人诉讼请求的全面审理，能够实质解决行政争议[8]。立法对不同类型诉讼设定差异化的起诉条件与裁判方式，并在实施中产生相异的法律效果，是制度对多元行政纠纷进行精准回应的体现[9]。该制度是大陆法系国家行政诉讼的显著特征，以德国为代表的西方大陆法系国家早就开始了诉讼类型化的实践。该制度不仅有利于诉讼程序的规范化，也利于对公民的权利救济提供充分的救济机会[10]。

随着社会持续进步与行政法治理念的更新，行政指导、行政合同等非强制性行为日益普遍，仅依赖传统的撤销诉讼已难以充分保障公民权益。因此，在撤销诉讼之外，确认诉讼、给付诉讼等多种诉讼类型应运而生，以应对不同的救济需求，起诉期限制度也不再拘泥于原有框架。

5.2. 撤销诉讼

行政诉讼的目的是确保行政行为的合法性，同时为受到行政行为影响的个人提供权利救济。当行政相对人对行政机关的决定存在异议时，有权在法定期限内寻求救济。但行政活动具有不间断性，这要求行政行为的效力应尽快确定。从起诉期限产生的原理看，由于规定起诉期限的目的在于经过一定期间之后，便赋予行政处理以不可争力，因此，只有针对行政决定提起撤销诉讼才有适用起诉期限的可能[7]。

为确保行政权威与秩序稳定，已生效的行政决定即具备一种形式上的终局效力，即其不可力。这一效力意味着行政行为不得随意变更，且其法律状态不能长期处于悬而未定、可被反复改变的境地，否则将导致相关各方无法形成稳定的行为预期。但“有权利必有救济”乃法治的基本原则，对于可能存在的违法行政行为的侵害，国家建立了多元的救济机制。行政诉讼便是通过法院的介入来达到此目的。相应地，法律亦对权利行使的方式与时限作出规范，譬如，为提起行政诉讼设置了明确的起诉期限。叶必丰教授认为行政诉讼中有关起诉期限的规定，是根据行政行为的不可争力所作的制度设计，为的是尽快稳定处于动荡中的行政法律关系[11]。具体来说，行政行为形式确定力的核心在于，一经作出行政决定即产生法律约束效果，相关主体无权随意改变其效力。提起行政诉讼会显著影响行政效率与既有法律秩序的稳定状态，有必要为诉权的行使框定适当的时间范围[6]。当行政相对人试图寻求改变或否定已经具备确定性的行政行为时，其诉求必须遵循法定的时限要求。逾期相应行政行为的效力即进入不可再行争议的终局阶段。因此行政撤销诉讼应严格适用起诉期限制度。

5.3. 给付诉讼

给付诉讼根据请求内容不同也会细分为不同的诉讼类型。总的来说有两种，一种是请求行政主体作出某种行政行为的诉讼；一种是请求给予一定的物质金钱类的诉讼。前者也被称为课予义务之诉，后者被称为一般给付之诉。

5.3.1. 课予义务诉讼

课予义务诉讼是为了监督行政机关不履行法定职责而设置的一种诉讼形式，旨在通过司法程序确保权利人能够请求法院责令行政机关履行其应尽的义务。此类诉讼的核心目的在于促使行政机关作出明确的行政决定。在德国行政诉讼法中，课予义务诉讼进一步区分为两种主要形态：一是针对行政机关明确拒绝作出某项行政决定而提起的“否定决定之诉”；二是针对行政机关逾期未作出任何决定的不作为状态所提起的“不作为之诉”。对行政不作为提起的课予义务诉讼涉及公权力是否积极行使的问题，一般有起诉期限的要求[4]。

5.3.2. 一般给付诉讼

一般给付诉讼同样是为规范行政机关不作为而设置的诉讼类型，但其核心目的聚焦于要求行政机关履行事实上的给付义务。这类诉讼涉及的具体内容通常包括请求公开政府信息、支付退休待遇或发放赔

偿款项等。鉴于一般给付诉讼的诉讼目的并非旨在改变行政行为的法律效力,而是基于既定事实和法律
规定主张具体的给付请求权,因此在性质上与撤销诉讼等形成类诉讼存在显著区别。

根据民法理论可知,请求权适用的时效制度应该是诉讼时效。所以域外国家(地区)立法和实践对于一
般给付诉讼并未规定起诉期限,而是参照适用请求权诉讼时效制度。

5.4. 确认诉讼

行政确认之诉的起诉期限在立法上具有特殊性。根据定义,行政确认诉讼指的是公民、法人或其他
组织与行政主体就某一行政行为或事实行为的存在状态或法律性质发生争议,向人民法院请求确认该行
为是否存在、是否违法或是否无效的诉讼形式。由于此类诉讼的判决仅对已实际发生且无法撤销的行为
进行法律定性,并不改变其既有效力,判决结果只涉及对行为法律状态的确认而不影响其存续,因此理
论上确认诉讼没有适用起诉期限的必要。

6. 结语

行政诉讼起诉期限作为一项重要的时效制度,植根于对法之安定性与行政行为不可争力的双重考量,
其立法原意旨在为行政相对人行使撤销请求权设定一个必要的时间边界。与民法的除斥期间相对应,并
非完全相同,是行政诉讼的除斥期间。但目前我国还未实行诉讼类型化,这不仅不利于保障相对人寻求
救济,也无法发挥行政诉讼的应有功能。因此对于撤销诉讼作为的性质诉讼的核心,必须严格适用起诉
期限制度;对部分课予义务诉讼有起诉期限的要求,而一般给付诉讼则适用时效规定;对确认诉讼不应
适用起诉期限。

参考文献

- [1] 马秀梅. 论行政公益诉讼案件起诉期限的设置[J]. 对外经贸, 2021(5): 80-83.
- [2] 金伟峰. 关于建立我国无效行政行为制度的几个具体问题[J]. 浙江社会科学, 2005(3): 98-103.
- [3] 赵宏. 论行政行为效力构成的模式与选择[J]. 法学评论, 2025, 43(4): 28-44.
- [4] 赵清林. 论我国行政诉讼起诉期限的立法完善[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2004(6): 16-19.
- [5] 梁君瑜. 行政诉讼起诉期限的问题检视与体系应对[J]. 行政法学研究, 2025(5): 152-165.
- [6] 林俊盛. 论行政诉讼起诉期限制度的完善——兼谈我国《行政诉讼法》的修改[J]. 行政法学研究, 2013(3): 26-30+137.
- [7] 林俊盛. 行政诉讼起诉期限制度研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2013.
- [8] 章志远. 行政诉讼类型理论的中国图景[J]. 社会科学辑刊, 2022(5): 85-91.
- [9] 赵清林. 类型化视野下行政诉讼目的新论[J]. 当代法学, 2017, 31(6): 64-74.
- [10] 刘东亮. 行政诉讼目的研究: 立法目的和诉讼制度的耦合与差异[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011: 114.
- [11] 叶必丰. 行政行为的效力研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 108-110.