

论行政诉讼“明显不当”条款

孙 蕾

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年10月26日; 录用日期: 2025年11月10日; 发布日期: 2025年12月11日

摘 要

自《行政诉讼法》将“明显不当”作为行政行为合法性的司法审查标准, 学界对条款的适用标准已展开不少的讨论, 然而讨论均未真正触及该条款适用问题的本质。对此, 首先应明确“明显不当”条款的性质及其在《行政诉讼法》中的体系融洽性, 为条款的适用标准确定打下理论基础; 其次, 通过对该条款的案件量进行年份波动分析认识到, 影响条款适用的关键因素并非适用标准问题, 更在于其背后的国家法律政策的推动力。正视司法权监督行政权存在局限性的本质, 才能实现行政争议的实质性化解, 构建具有中国特色的行政诉讼制度。

关键词

行政诉讼制度, 合理性审查, 明显不当, 实证研究

The “Obviously Inappropriate” Clause in Administrative Litigation

Lei Sun

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: October 26, 2025; accepted: November 10, 2025; published: December 11, 2025

Abstract

Since the “obviously inappropriate” standard was introduced as a judicial review criterion for the legality of administrative actions in the Administrative Litigation Law, the academic community has engaged in numerous discussions on the application standards of this provision. However, none of these discussions have truly touched upon the essence of the application issue of this provision. To address this, it is first necessary to clarify the nature of the “obviously inappropriate” provision and its consistency within the Administrative Litigation Law, laying a theoretical foundation for determining the application standards of the provision. Secondly, by analyzing the annual fluctuations in

the number of cases involving this provision, it can be recognized that the key factor influencing its application is not the issue of application standards, but rather the driving force of national legal policies behind it. Only by facing up to the inherent limitations of judicial power in supervising administrative power can we achieve the substantive resolution of administrative disputes and establish an administrative litigation system with Chinese characteristics.

Keywords

Administrative Litigation System, Reasonableness Review, Obviously Inappropriate, Empirical Research

Copyright © 2025 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. 问题提出：聚焦于行政诉讼“明显不当”条款

2024 年最高人民法院案例库纳入“上海白玉兰高速客运有限公司诉东台市、盐城市自然资源和规划局行政处罚”¹一案，该案争议焦点之一为量罚的适当性问题，最终二审法院认定原行政机关作出的行政处罚畸重且未考虑相关情节，属于《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第 77 条规定的“行政处罚明显不当”情形，依法直接对罚款金额进行了调整。值得注意的是法院对案涉行政机关作出的罚款金额直接进行调整的行为，就行政诉讼是否能够且应当对行政行为的合理性进行审查的问题，尚且存在争议。

回溯历史，“明显不当”审查标准在 2014 年《行政诉讼法》修订时才以条文的形式呈现其中，一是被设置于第 70 条的第(六)项，作为新增撤销判决的情形之一；二是被设置于第 77 条的第 1 款，与“其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误”一同作为变更判决的情形之一。现有“明显不当”审查标准规定地较为宽泛，司法实践中对该条款的适用混乱，也因此引发学界对上述司法审查标准内涵与外延的广泛讨论。遗憾的是，有学者仅根据小范围的案例分析结果，对案例反映的司法审查标准进行一一列举[1]，涵盖面较窄，无法全面地概括“明显不当”的适用情形；也有学者仅笼统地提出要以行政法的一般原则为指导来认定客观裁量结果的“当与不当”[2]，行政法一般原则固然为审查标准的确定指明了方向，但未能为其提供具体可操作性的帮助；也有学者的尝试在一定程度上提高了司法审查标准的可操作性，即认为可以优先适用从实践中批判吸收的司法审查标准[3]或优先适用“结果畸轻畸重”“未考虑相关因素”“有无违反裁量基准”等标准[4]，辅之以行政法基本原则为兜底审查标准，但此类司法审查标准仍然较为主观。确定“明显不当”司法审查标准属于适用层面的问题，现有司法案例中法院的具体裁判为标准的确定提供了经验启示，但实际情况复杂，“当与不当”的判断需要具体结合多方面因素综合判断，事实上，条款背后的政策推动力往往被忽视。

在讨论“明显不当”审查标准与社会政策因素的内在联系之前，有必要明确一个基础性问题，即尚不明确的“明显不当”审查标准的性质以及“明显不当”条款之间的逻辑矛盾。对此，有学者认为研究应当主要集中于对行政行为明显不当的审查要素的确定，不应纠结于其性质问题[5]。笔者认为，明确“明显不当”审查标准的性质以及其在《行政诉讼法》中的体系融洽性，是准确适用“明显不当”条款的基础，存在予以明确的必要。目前对“明显不当”审查标准的性质，有采实质合法性审查标准的学者，认为

¹江苏省南京市中级人民法院(2021)苏 01 行终 894 号行政判决书。

“明显不当”相较于一般不合理，属于明显不合理，实质上可归于不合法的范畴[6]。此种观点模糊了合法与合理之间的界限，不当地扩大了合法性审查的范围。也有部分学者将其界定为合理性审查标准[7]，但是，持合理性审查标准的学者并未解决上述条款之间的逻辑问题，即《行政诉讼法》第6条规定行政诉讼审查行政行为的合法性，而行政诉讼“明显不当”中的“当与不当”是合理性问题。我们不应该去回避行政诉讼合理性审查问题，也不应该为其披上合法性审查的外衣，应当正视合理性审查标准设置的原因，其背后有着理论和实践的双重推力。理论上，学界曾有不少学者建议对西方制度“取其精华”，适当扩大合法性审查的概念内涵[8]。实践中，合理性审查存在实际需求，一方面，人大法工委在进行修法调研时，收到了诸多来自各地法院以及社会各界人士提出的扩大合法性审查内涵或明确行政诉讼审查行政行为合理性的建议[8]；另一方面也受到了当时国家法律政策的影响国家法律政策与“明显不当”审查标准适用量浮动之间存在隐含关系。

如上所述，条款适用标准明确性的缺失确为影响条款适用的重要因素，然而，若进一步考察国家在发展不同时期的法律政策倾向，便可发现其对“明显不当”审查条款的适用有着更为深刻的影响。本文将对行政诉讼“明显不当”条款的实施状况进行归纳分析，以该条款在国家发展的不同阶段所处的法律政策背景为视角，来考察条款适用的年份差异、波动情况，并以此为切入点，反思我国行政诉讼未来的走向。

2. 实证分析：行政诉讼“明显不当”条款的实施状况

对行政诉讼“明显不当”条款进行理论上的探讨，不足以洞悉条款设置的合理性。通过对适用行政诉讼“明显不当”条款的案件进行考察，以案件量的年份波动情况为视角，发现以审判为中心、通过诉讼实质化解争议等国家法律政策相关案件量逐年增长的影响；以及外部审查方式实质化解行政争议的目的落空、非诉讼途径解决争议的选择增长对相关案件量降低的影响。

2.1. 条款适用的年份规律呈现

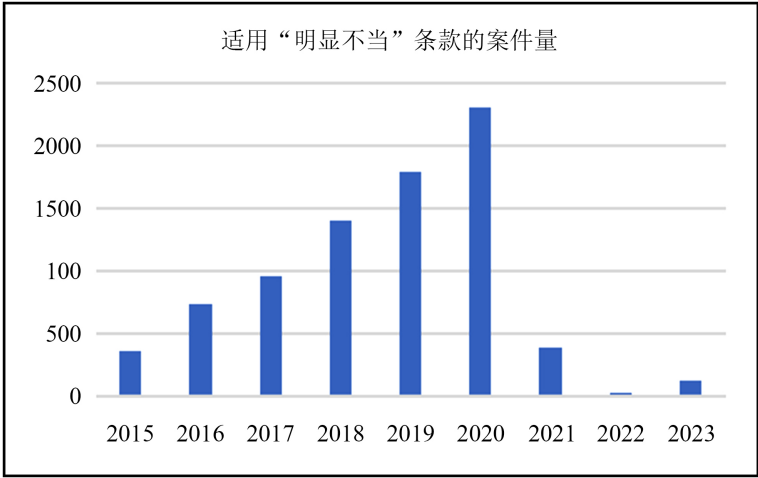


Figure 1. The annual change in the number of cases subject to the “obviously inappropriate” clause
图 1. 适用“明显不当”条款的案件量年度变化情况

以“明显不当”为法院说理部分的关键词在“北大法宝”数据库中进行检索，共检索出 21,717 个行政案件，然而，对具体案件进行大致浏览后，发现其中包含了大量涉案行政行为被认定为“无明显不当”/

“没有明显不当”/“非明显不当”的案件以及行政行为“明显不当”与否并非为争议焦点的案件，样本偏差较大。故对现有样本作进一步的条件限定，限定裁判依据为“《行政诉讼法》第七十条”“《行政诉讼法》第七十七条第一款”，有效样本量缩减至 8422 个，其中依据“明显不当”作出的撤销判决案件 8147 个、变更判决案件 275 个。从年份的角度来考察有效样本，可见，自修订的《行政诉讼法》正式实施的 2015 年始到 2023 年止，案件量呈现出逐年递增而后又骤减的趋势(如图 1)。仍需说明的是，受文书上网、数据收录等客观情况限制，样本仍不可避免地存在一定的偏差。

2.2. 条款适用规律的成因隐现

2.2.1. 实质化解行政争议目标的推动

对适用行政诉讼“明显不当”条款的案件量自 2015 至 2020 年呈现出逐年递增的现象进行考察，可发现条款适用的案件量递增的背后，“实质性化解行政争议”是重要原因之一。2014 年是我国全面深化改革的元年，10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，其中明确提出我国要“推进以审判为中心的诉讼制度改革”，目的在于提升司法的公信力和权威，故行政诉讼作为解决行政争议的重要渠道，在当时受到了改革的重视，2014 年《行政诉讼法》修订，将“解决行政争议”明确为行政诉讼的立法目的。

然而，行政争议能够得以实质性解决，不仅在于处理好行政行为的合法性问题，其中的合理性问题更是争议难以把握的关键，这早在 2010 年最高人民法院行政审判庭庭长赵大光《在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话》中就有所体现²。因此，行政行为合理性司法审查的出现不无受“在审判中实质解决行政争议”这一政策的影响，2014 年《行政诉讼法》修订，新增“明显不当”司法审查标准。

2.2.2. 实质化解行政争议目的的落空

对适用行政诉讼“明显不当”条款的案件量在 2021 年骤减的现象进行考察，可发现条款适用的案件量骤减一定程度上反映出实质化解行政争议目的的落空。以“明显不当”为标准进行合理性司法审查分别可以作出撤销判决和变更判决两种形式，如前所述，在获取到的有效样本中，依据“明显不当”作出的撤销判决案件有 8147 个、变更判决案件有 275 个，两类案件数量差距悬殊，撤销判决案件量占绝对性优势。后者系对行政处罚的直接变更，大致能够实现直接在诉讼中解决行政争议的目的；前者仍然将决定权返还给了行政机关。这固然体现了对行政裁量权的尊重，然而，正如学者所言，撤销判决更多地是一种宣誓性作用[9]，当事人不服重新作出的行政决定仍可起诉，容易引起程序的空转[10]。这不仅挫伤了行政相对人对行政诉讼的信任，也使得行政机关不敢、不愿再作出此类决定以减少诉累，因此，通过行政诉讼这种外部审查方式实质化解行政争议的初衷可能落空。如上图所示，条款适用的案件量在 2021 年骤减，并在之后呈现出波动式下降的现象，正是此种可能性的有力印证。当然，案件量的骤减存在多种可能性，例如法院对裁量权的使用更趋严格因素，但这恰恰可以侧面反映出法律政策正重新考量通过诉讼审查行政行为合理性的方式是否适当，作为外部审查方式的行政诉讼与行政机关自我规制、行政层级监督等内部审查方式相比具有局限性。而案例数据的局限性、行政执法水平的提升等非司法因素则不在本文的讨论范围内。

3. 制度展望：行政诉讼合理性审查的应然位阶

从行政诉讼合法性审查到行政诉讼合理性审查，从“无”制度到借鉴西方制度，我国行政诉讼制度

²其在谈到行政审判当前需要注意解决的几个问题之一——致力于行政纠纷实质性解决时，强调“既要注重审查被诉行政行为合法性问题，又要尽可能解决合理性问题，围绕当事人争议焦点和诉讼请求，有针对性地审查和解决当事人之间的实质性问题”。

的发展历程有其法律政策原因。然而，时过境迁，司法实践经验告诫我们，“以审判为中心”的解决争议理念已难以满足我国现阶段的发展需要。正视司法权与行政权的关系，找到行政诉讼解决行政行为合理性审查的应然位阶，才能实现行政争议的实质性化解。

3.1. “无”制度

时任全国人大常委会法制工作委员会主任的顾昂然在谈到新制定的1989年《行政诉讼法》时，曾提及该法对于行政权与司法权关系的立场，认为《行政诉讼法》(1989年)第五条系对行政诉讼合法性审查原则的确定，并明确表示行政行为的合理性问题由行政机关自由裁量，法院不应干预^[11]。矛盾的是，顾昂然主任在同年的专题讲座上却表示“滥用职权”与“显失公正”是合法性审查原则的例外^[1]。

可见，立法当时对于是否将合理性审查纳入《行政诉讼法》的立场是不坚定的，这也与我国法制建设起步较晚，经验探索不足以支撑制度建设有较大关系，但可以肯定的是，当时我国并未确立行政诉讼合理性审查标准。

3.2. 借鉴西方制度

时西方法律制度以其悠久的历史，一直以来都吸引着国内的关注，特别是本世纪10年代左右，随着全球化进程的推进，法律移植更是成为一个无法回避的话题。在司法权与行政权的关系问题上，西方采三权分立制度，强调了司法权与行政权的独立、平等地位以及司法权对行政权的监督，这一制度内涵也在当时深刻地影响了我国的法制建设。

因此，通过行政诉讼来监督制约行政行为的观念在彼时占据高地，对行政行为进行合理性审查为其中典型的体现之一。理论上，学界提出大量的“扩大合法性司法审查内涵，对行政行为进行实质合法性审查”^[8]或“接纳合理性司法审查标准，对行政裁量行为进行合法性审查”^[8]的观点。实践中，在《行政诉讼法》修订之际的立法调研中，诸多法院和社会公众表达了对合理性司法审查的需求，目的是为了“满足行政相对人的合理诉求、真正终结争议”^[8]。上述因素共同影响了我国立法和司法，2014年《行政诉讼法》将“明显不当”增列为行政诉讼司法审查标准之一，而后适用该标准的案件量逐年上升。

3.3. 建设中国特色制度

2021年最高院发布《最高人民法院关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》，其中提及人民法院解决行政争议的下一步工作的总体要求之一为“预防和实质化解行政争议”。“实质性化解行政争议”这一表述，其实早在2009年已经被提出^[9]，如前所述，2014年将“明显不当”写入《行政诉讼法》也有一部分原因在于希望“在审判中解决行政争议”，然而，十年的司法实践告诫我们仍未把握住“实质化解行政争议”的真谛。

新时代，我国行政诉讼制度的走向如何？中国应当构建何种实质化解行政争议制度？回答此问题必须从我国具体国情出发，我国实行人民代表大会制度，不同于西方的三权分立制度所强调的“分权制衡”，我国的司法权与行政权相互独立，且司法权对行政权的监督仅为一种有限的监督，因此，不宜由司法权过分限制行政自由裁量权。构建实质化解行政争议制度，就行政诉讼“明显不当”条款而言，虽然该条款有助于判断行政行为结果的合法性，系对违法行政决定的纠正，但长期以来，行政行为审查标准一般只包括行政行为的事实依据、法律依据、程序、权限四个范畴，作为外部审查方式，行政诉讼对行政行为结果的合法性还是保持了一定程度的谦抑性，因此，应当遵循仅在行政行为达到违反法律法规的程度才适用该条款的原则，不应过多依赖行政诉讼手段，行政诉讼在行政行为合理性认定问题上的位阶应当置后，首先应当考虑完善相关非诉争议解决机制，将争议化解在前端。

参考文献

- [1] 于洋. 明显不当审查标准的内涵与适用——以《行政诉讼法》第7条第(六)项为核心[J]. 财经法学, 2017(3): 109-121.
- [2] 陈太清. 行政处罚明显不当的说理依据[J]. 南大法学, 2022(3): 93-109.
- [3] 王正鑫. 行政行为“明显不当”的司法审查[J]. 财经法学, 2021(5): 79-91.
- [4] 肖洒. 违法建筑上合法权益的行政赔偿——张文胜诉沈阳市于洪区人民政府行政赔偿案评析[J]. 行政法学研究, 2021(2): 153-163.
- [5] 黄学贤. 行政诉讼中的行政行为明显不当——合法性审查还是合理性审查以及如何审查[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2023(2): 101-112.
- [6] 余凌云. 论行政诉讼上的合理性审查[J]. 比较法研究, 2022(1): 145-161.
- [7] 王东伟. 行政裁量行为的合理性审查研究[J]. 中外法学, 2021(4): 956.
- [8] 全国人大法工委行政法室编. 行政诉讼法立法背景与观点全集[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 86-318.
- [9] 章志远. 行政诉讼实质性解决行政争议理念的生成背景[J]. 江淮论坛, 2022(4): 126-131.
- [10] 耿宝建. 行政争议实质化解理论与实践探索[J]. 中国法律评论, 2024(3): 41-52.
- [11] 顾昂然. 行政诉讼法的制定对我国社会主义民主政治和法制建设有重大意义[J]. 中国法学, 1989(3): 3-10.