

行政程序重开的体系定位与规范构造

赵 宏^{*}

内容提要 行政程序重开在行政行为已具有不可诉请撤销性后,为当事人提供了仍可要求行政机关重开程序,进而对原行为进行实质审查的可能,故其实质上类似于行政程序中的再审制度,也是行政机关自我纠错体系中的重要一环。但因为实体法规范的阙如,行政程序重开虽已在司法裁判中频繁出现,却常常仅被作为行政行为撤销或废止的程序法问题,或者干脆与行政行为的撤销或废止互相混同。行政程序重开与行政行为的撤销或废止条款虽然都意在排除先前的行政行为,但目标和适用条件并不相同。程序重开由程序法上是否重开程序和实体法上是否重作决定两个部分构成,在每个阶段都有独立的适用要件,这一制度赋予了私人在形式要件和实体要件满足时要求程序重开的实体请求权,对于行政机关在上述两个阶段所作的决定,当事人也都有权诉请救济。在实体法上对行政程序重开进行重新定位和规范阐释,并将其与行政机关的职权撤销和废止明确区分,不仅有助于将行政程序重开从履职之诉的适法性判断中剥离,还有助于促进梯度化的行政机关自我纠错的体系构建。

关键词 行政程序重开 职权性撤销或废止 行政机关自我纠错 重复处理

目 次

- 一、引言
- 二、行政程序重开在司法裁判中的提出与展开
- 三、行政程序重开的概念澄清与体系定位
- 四、行政程序重开的基本构造和适用要件
- 五、行政程序重开后的实体决定与法律救济
- 六、结语

^{*} 北京大学法学院研究员。

一、引言

行政行为原则上在告知当事人之后就会生效,对于私人而言,若要挑战或否定其效力必须在法定救济期限内进行;若期限经过,行政行为就具备了“不可诉请撤销性”,无法再被争诉,常规的法律救济渠道也会因此关闭。如此设置是为了法安定性的考虑。但即使经过严谨司法程序作出的生效判决,在法律上已具备既判力,立法仍会例外地允许当事人申请再审;那么,对于行政行为而言,当然也应存在必要时破除其存续效力的制度。而这种在例外情形出现时,要求行政机关重新开启行政程序,对行政行为重新进行适法性审查的制度就是“行政程序重开”。^①这一概念源自德国法,迄今已频繁出现于我国的行政裁判中,其确立目的正是为解决法的安定性和法的实质正义(合法性)之间的矛盾。

值得注意的是,与德国法将“行政程序重开”明确规定于《联邦行政程序法》第51条,^②且对其前提要件、具体展开都予以细致规定不同,行政程序重开在我国还只是出现于司法裁判中,其往往发端于当事人在起诉期限经过后,又要求行政机关履行纠错的法定职责,在行政机关拒绝纠错后再提起履职之诉。故法院对行政程序重开的要件判断就常常与履职之诉适法性的要件判断互相嵌套。这种处理同样体现在2026年5月1日施行的《最高人民法院关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释》(以下简称《解释》)中。《解释》第8条规定,“公民、法人或者其他组织申请行政机关更正已超过法定起诉期限的行政行为后,起诉行政机关不履行更正职责的,人民法院依法不予立案,但法律、法规、规章有特别规定的除外”。这一条看似在排除特殊履职之诉的诉讼可能,却同样被认为是行政程序重开的一般性处理。^③

也因为主要由司法裁判所形塑,有关行政程序重开制度的探讨目前仅局限于与行政诉讼互相关联的部分,其概念意涵、基本构造乃至具体展开都未获充分说明,这其中就包含行政程序重开与行政行为的撤销、废止制度之间的区别与关联,行政程序重开的具体要件,私人在何种情形下拥有要求行政机关重开行政程序的请求权,以及若行政机关拒绝重开程序,或是虽然允许程序重开,却仍旧作出了维持原决定的第二次决定时,私人又

^① Vgl. Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020, S. 311.

^② 德国《联邦行政程序法》第51条对行政程序重开的规定为,“1. 行政机关在下列情形下,须应相对人申请,决定是否对已具有不可诉请撤销的行政行为予以撤销或变更:(1) 行政行为所依据的事实或法律事后已做出有利于相对人的变更;(2) 相对人提供了新的证据材料,可导致产生有利于相对人的决定;(3) 具有符合《民事诉讼法》第580条的再审理由。2. 对于程序重开的事由,相对人只有无重大过失才无法在过去的行政程序中,尤其不能通过法律救济途径中主张时,行政机关方可接受其申请。3. 申请须在3个月内提出,该期限从相对人得知程序重开的理由之日起计算。4. 第3条所列的主管行政机关对该申请作出决定,撤销或变更所涉及的行政行为是另一行政机关作出的,亦同。5. 第48条第1项第1句与第49条第1项之规定不受影响”。

^③ 参见《最高人民法院发布〈关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释〉》,载最高人民法院官网, <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/498801.html>, 2026年9月21日访问。

如何救济等。这些问题虽与诉讼法相关,但更多涉及实体法上行政机关自我纠错的基本原理。鉴于这一思考,本文在梳理我国既有裁判关于行政程序重开的认识与问题后,尝试在实体法上对其体系定位和规范构造进行系统探讨,以期在诉讼法观察外,为行政程序重开乃至行政机关的自我纠错提供更多实体法说明,由此也避免本属于实体法上的权利保护问题仅被局限为诉讼法争议。

二、行政程序重开在司法裁判中的提出与展开

我国司法裁判对于行政程序重开的关注首先源于当事人在撤销之诉期限经过后,又以行政机关拒绝改变原行政行为为由,起诉行政机关不履行法定职责的案件。司法裁判迄今形成的关于行政程序重开的基本认知也都围绕此类案件展开。但行政程序重开之所以在司法裁判中常与履职之诉的适法性要件彼此嵌套,是因为实体法规范的阙如,规范阙如又导致实体法上的权利保护问题被排挤入诉讼法,并转化为诉讼法难题。

（一）程序重开的发端：为“规避”起诉期限而提起的纠错申请和履职之诉

“王某设诉兰考县人民政府不履行法定职责案”（以下简称“王某设案”）是行政程序重开的典型案例。该案中,王某设于2015年向开封市祥符区人民法院提起行政诉讼,诉请撤销兰考县政府于1993年为王某强颁发的兰国用（城土）字第02924号国有土地使用证。庭审开始后其又撤回起诉。之后王某设又向兰考县政府提出申请,要求将兰国用（城土）字第02924号国有土地使用证土地使用权人由王某强变更登记为王某设。而后王某设向兰考县政府提出申请,要求注销原来的02924号土地使用证。在兰考县政府对其履职申请未予答复后,王某设诉至法院,请求法院判决兰考县政府履行注销国有土地使用证的法定职责。此案经过一审和二审后,最终诉至最高人民法院。最高人民法院在裁判中指出,“行政机关虽然受行政行为的约束,但在特定条件下可以在法律救济程序之外自行撤销或者废止行政行为。当事人虽然因法律救济期限届满等原因,不能再通过诉讼途径请求撤销或者废止行政行为,但却可以请求行政机关重开行政程序,对行政行为自行撤销或者废止。不过,行政程序的重开受到严格的条件限制,这些条件包括,作为行政行为根据的事实或法律状态发生变化,行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新的证据。如果当事人仅仅是沿袭之前的主张,行政机关作出的拒绝答复或者不予答复在性质上就系驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为,不属于行政诉讼的受案范围。”^④

上述裁判大致归纳出行政程序重开的本质意涵、概念要素以及适用条件:首先,在本质意涵上,行政程序重开意味着行政行为的存续力尤其是形式存续力的中断。存续力是行政行为在生效后所产生的“禁止偏离”和“禁止废除”的拘束性效果,即为继续行政行为的规范性效果和法秩序的安定,只有在绝对必要的范围内,行政行为才能被废除

^④ 最高人民法院（2017）最高法行申6100号行政裁定书。

和变更。^⑤对于当事人而言,这种拘束性效果意味着,“一旦法律救济的期限届满、自我放弃法律救济手段,或者因其他情形导致法律救济途径穷尽,行政行为即具备不可撤销性”^⑥。此处的“不可撤销性”正是形式存续力的核心,也常被用来直接表征行政行为已具有形式存续力。其次,就概念要素而言,行政程序重开意味着,在行政行为已具有不可撤销性时,当事人“请求行政机关重开行政程序,对行政行为自行撤销或者废止”,故行政程序重开要以原来的行政行为已不能再诉请撤销,原有的行政程序已彻底终结为前提。相应地,程序重开也意味着行政机关再度打开已终结的程序,并在实体上进行重新审查,以决定原来的行政行为是否应被废除或是变更。最后,行政程序重开的适用至少要受制于以下条件,作为行政行为根据的事实或法律状态发生变化,行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新的证据。

在上述归纳之外,此案判决还附带性地指出了两个诉讼法问题:其一,当事人在撤销之诉的诉讼期限经过后,又要求行政机关履行纠错的法定职责,本质上就是要求行政程序重开,故其在行政机关拒绝答复后再提起履职之诉,所要达到的目的与直接要求法院撤销行政行为并无实质不同,由此也就存在当事人利用新的诉讼种类规避起诉期限的可能。为避免起诉期限的规定被虚置,法院原则上对此类诉讼应不予立案或驳回起诉。^⑦其二,若当事人主张行政程序重开不符合程序重开的要件——例如,其仅是沿袭此前的主张,并未提出新的证据——行政机关作出的拒绝答复或不予答复,在性质上系驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为,不属于行政诉讼的受案范围。

(二) 司法裁判对行政程序重开的逐步展开

在“王某设案”后,行政程序重开的概念开始频繁出现于司法裁判中。但除了沿袭该案中有关程序重开的基本判断外,仍有不少司法裁判对其适用要件进行了逐步拓展,甚至原则上禁止私人通过改变诉讼类型来突破起诉障碍的立场也开始松动。

首先,区别于此前较为模糊的立场,很多司法裁判都开始主张要对当事人的程序重开申请进行实质审查,必要时还会开放诉讼可能。例如,在“赵某梅诉吉林省人力资源和社会保障厅社会保障案”中,吉林省高级人民法院指出,“省人设厅2012年10月15日对赵某梅作出退休审批行为时,因客观原因,原审第三人通化钢铁集团股份有限公司未保存、提供赵某梅1990年之前的个人档案。赵某梅在找到1980年至1990年的个人档案后,有权就其工龄连续计算问题向省人社厅提出申请”^⑧。据此,吉林省高级人民法院

^⑤ Vgl. Andreas Vosskuhle/Martin Eifert/Christoph Müllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 3. Aufl., 2022, S. 646 ff.

^⑥ 前注④,最高人民法院(2017)最高法行申6100号行政裁定书。

^⑦ 在由安徽省高级人民法院审理的一起再审案件中,法院同样在审理程序中向最高人民法院请示,对已超过法定起诉期限的行政行为,当事人先是请求行政机关自行撤销,进而诉请法院判决行政机关履行撤销行政行为的法定职责,人民法院应否受理。最高人民法院的回复与此相同,即“公民、法人和其他组织在起诉期限届满后,又以行政机关拒绝改变原行政行为为由,起诉行政机关不履行法定职责的,人民法院一般不予受理。但法律规范明确规定行政机关在出现新的证据等法定事由后应当改变原行政行为的除外”。参见最高人民法院《关于当事人在起诉期限届满后另行提起不履行法定职责之诉能否受理问题的答复》,(2015)行他字第1号。

^⑧ 吉林省高级人民法院(2018)吉行再26号行政裁定书。

不仅认可了当事人具备申请程序重开的条件,同样认为当事人的履职之诉具备适法性要件。在“胡某敏诉南阳市自然资源和规划局、南阳市宏馨房地产开发有限责任公司不动产行政管理纠纷案”中,南阳市宏馨房地产开发有限责任公司向南阳市自然资源和规划局申请程序重开,但行政机关的复函并未对申请人提交的证明材料进行审核,没有说明是否采信的理由,没有重新审视是否出现了新的事实或法律状态,因此,法院遂判决撤销行政机关的复函,并要求其重新作出处理决定,即要求被告重新对是否重开程序进行实质审查。^⑨在“白某泉诉重庆市江津区人力资源和社会保障局案”中,即使法院最终确认当事人的诉请已超过法定起诉期限,再无法通过司法程序予以救济,仍提示当事人可“基于行政程序重开规则向江津区人社局提出申请,该局应当认真对待,审核是否确有证据能够证明行政行为存在错误,启动程序重开进行自我纠错,以维护当事人的合法权益”^⑩。在上述案例中,法院并未因当事人请求履职的原因仍在于恢复此前因期限经过而丧失的诉权,就断然否定其诉请;相反,在对私人是否具有程序重开的要件进行实质审查后,法院最终还是认可了其诉请。这也表明,法院虽原则上禁止当事人利用新的诉讼种类来规避起诉期限,但若真的符合程序重开要件,法院仍可能例外地开放诉讼可能,并借由履职判决施予行政机关重开程序的义务。

其次,不少司法裁判还对程序重开的适用要件作了进一步细化。例如,在“秦某诉高县人民政府行政复议纠纷案”中,一审法院指出,行政机关重开行政程序的要件除行政行为所根据的事实或者法律状态发生重大变化,行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新的证据外,行政机关还“应当充分考量行政程序重开对行政相对人的信赖利益保护和社会公共利益的影响等因素,还应当符合行政行为的比例原则”^⑪。这意味着,即使当事人已满足最高人民法院裁判列举的程序重开的要件,是否重开程序仍旧属于行政机关的裁量范围,而行政相对人的信赖利益、社会公益乃至比例原则都是裁量时需考量的因素。另有判决认为,“行政程序重开的最终目的是清除违法行政行为,故原则上程序重开的条件也需要从行政行为的违法情形中进行筛选,具体来说主要包括行政行为所认定的基本事实不能成立、行政行为适用法律错误、行政行为所赖以存在的事实发生了变化、行政行为所依据的法律规范发生了变化”^⑫。这相当于将行政程序重开的条件与撤销违法行政行为的条件等置。但也有反对意见认为,因涉及对行政行为形式存续力的突破,故重开行政程序的事实依据要求和法律依据要求都应更高,行政程序重开的条件包括“作为行政行为根据的事实或法律状态发生变化,行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新证据。也就是说,只有行政行为达到重大且明显违法程度,才能重开行政程

⑨ 参见河南省南阳市中级人民法院(2019)豫13行终190号行政判决书。

⑩ 重庆市第五中级人民法院(2020)渝05行终547号行政裁定书。

⑪ 此案一审法院认为被告重开行政程序的行为,“既不尊重历史,也不利于现实矛盾化解,不符合法律规定的要件”。参见四川省高级人民法院(2020)川行终980号行政判决书。

⑫ 江苏省泰州市中级人民法院(2020)苏12行终103号行政判决书。

序”^⑬。这就意味着一般性违法并不足以重开行政程序,唯有行政行为的违法瑕疵达到重大且明显的无效程度,行政机关才有义务重开行政程序。

上述裁判对行政程序重开已进行了相当程度的拓展和说明,也大体勾勒出这一制度的基本轮廓。但因为依托于诉讼实践而非实体法规范,这一制度的具体细节仍存在诸多晦暗不明之处。例如,程序重开是否要与行政机关的职权撤销与废止互相区分,还是仅作为其程序法问题?司法裁判所总结的行政程序重开的要件究竟是行政程序重开的程序性要件,还是行政机关重开程序后,在实体法上决定是否要撤销或废止原行为的要件?行政程序重开后的实体决定要件究竟应限定于行政行为的一般性违法还是无效?需要进一步澄清的还包括,如果存在法院判决所列举的程序重开的要件,当事人是就此拥有了要求重开行政程序的请求权,抑或是否重开程序仍属于行政机关的裁量事项?如果行政行为的存续效力已经被司法判决的既判力所确认,当事人是否还能要求行政机关重开行政程序?对上述问题的回答都不再局限于诉讼法,而必须回溯至实体法。

(三) 实体法规范阙如导致的诉讼法难题

观察行政程序重开在我国司法裁判中的发端和展开会发现,除对这一制度进行基本阐释外,司法裁判在此类案件中所聚焦的,又基本都是当事人申请程序重开并对原行为进行纠错的履职之诉是否具备诉的适法性问题。针对这一问题,最高人民法院也在公报案例中表达了原则上禁止私人通过改变诉讼类型来突破起诉期限的基本立场。《解释》第8条同样延续了这一立场。但当事人在诉讼期限经过后,尝试通过改变诉讼类型来跨越期限障碍,进而实现其实体法上的主张的核心原因又是我国行政实体法规范的阙如:虽然“有错必究”被作为依法律行政原则的固定构成,但在具备何种要件、符合何种前提时,行政机关有权甚至是有义务对已经具有不可诉请撤销性的行政行为重开程序进行实体性审查,实体法规定既不充分也不清晰。^⑭这就导致当事人虽以要求行政机关履职的方式申请其纠正原行为,又往往会遭到行政机关的拒绝,故再针对此类不作为向法院提起履职之诉,就成为当事人实现其权益保护的“最后手段”。也因为这一原因,我们得以理解在后续诸多判决中法院立场的改变:其不仅会对当事人是否符合程序重开进行实质审查,在确认其满足要件时甚至会认可履职之诉的适法性。

而因实体法规范阙如导致实体权利保护问题被排挤入诉讼法领域的,又不只是因行政机关拒绝更正导致的履职之诉。与此相同的还有“超期申请行政复议”,即在复议申请期限和行政诉讼起诉期限均已届满的情况下,当事人仍选择先复议,在收到不予受理或驳回申请的复议决定后再针对复议决定提起行政诉讼,此处同样涉及是否要开放诉

^⑬ 该案裁判认为,“上诉人提出收回并注销结婚证的理由,也仅是认为结婚登记申请表中的签字和手印并非其本人所为,并未达到重大且明显违法程度,不符合行政程序重开的条件”。参见江苏省扬州市中级人民法院(2020)苏10行终311号行政裁定书。

^⑭ 例如,《行政许可法》第69条仅规定了在一定情形下,“作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关,根据利害关系人的请求或者依据职权,可以撤销行政许可”,但并未涉及行政许可已具有不可诉请撤销性时,利害关系人是否仍可请求行政机关撤销的内容。

讼可能的问题。^⑮此外,“尚俊俊被冒名登记结婚案”亦同,学理意见和司法实践所着眼的,基本都是法院如何在诉讼中突破起诉期限的规定以撤销冒名的结婚登记。^⑯为解决此类争议,《解释》第10条规定,“对冒名顶替等利用虚假身份信息办理的婚姻登记,相关当事人可以自知道或者应当知道婚姻登记之日起提起诉讼”,其目的正是基于无效行政行为的自始无效性法理,通过对诉讼期限的缓和达到实体权利保护的目的。《解释》第8条虽原则上禁止当事人借由变更诉讼类型来突破起诉期限,却例外允许“法律、法规、规章有特别规定的”,可通过适度突破起诉期限,开放更多争诉可能来遮断行政行为的存续效力,其目的同样是通过诉讼法来弥补实体法。但若实体法上行政机关程序重开的制度足够明确,对于私人也是便捷可及的,这些问题或许就不会都流入诉讼法领域。故理解了这一问题,也就理解了行政程序重开为何需从履职之诉的适法性中剥离,转而在实体法上进行规范建构。

三、行政程序重开的概念澄清与体系定位

从基本构造上看,行政程序重开包含程序和实体两个面向:其一,行政机关在程序上是否有权(或有义务),对一个已具有不可诉请撤销性的行政行为重开程序以审查其合法性;其二,行政机关在实体上是否要将原行政行为予以撤销或废止。^⑰与之相应,行政机关嗣后无论是依职权还是依申请撤销或废止先前的行政行为,撤销或废止决定中同样隐含了已重开行政程序的程序法前提。由此来看,程序重开和行政行为的撤销或废止的确是密切关联在一起。这也是我国司法裁判常将二者混同,甚至仅将程序重开作为撤销或废止的程序法前提的原因。但二者在目标定位和适用要件上存在显著差异,也需要彼此区分。从更宽泛的意义上,行政程序重开与职权性撤销或废止都属于行政机关嗣后自我纠错的重要构成,二者的并行不悖和彼此独立同样有助于一种梯度化的行政机关自我纠错体系的建构。

(一) 与职权性撤销或废止相区分的行政程序重开

作为行政行为废除的下位概念,严格意义上的撤销和废止仅指行政行为的作出机关嗣后对行政行为效力的排除,并不包含法院或复议机关对于行政行为的废除,我国学理也常称之为职权性撤销或废止。如果说行政程序重开制度赋予了当事人在行政行为已具备不可诉请撤销性时,仍可申请行政机关重开程序的可能,因此构成了对行政行为形式存续力的中断,那么行政行为的撤销与废止则与行政行为的实质存续力相对。所谓实质存续力就是行政行为针对行为作出机关的拘束作用,这种拘束作用表现为,行政机关唯有在具备一定要件、满足一定前提时,始能对已经作出的行政行为进行废除和更改,故实质存续力又被称为“有限的废除可能性”。实质存续力在我国的司法裁判中已获认

^⑮ 参见范伟:《“超期申请行政复议”的形成逻辑与体系化应对》,载《中国法学》2024年第6期,第205页。

^⑯ 参见何海波:《司法决策的合法性:以尚俊俊“被结婚”案为例》,载《中外法学》2023年第6期,第1405页。

^⑰ Vgl. Dirk Ehlers/Hermann Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2016, S. 713.

可。例如,在“王某设案”中再审法院指出,“行政行为在其存续期间,对于行政机关同样具有约束力。这是由行政行为的处理性特征所决定的——过于随意的处理是不理智和没有意义的;从法的安定性出发,也不允许行政机关翻云覆雨、暮楚朝秦”^{①⑧}。但有限的废除可能性并不意味着行政行为绝对地不可废除,实质存续力也并非绝对禁止行政行为的作出机关自行废除行政行为,它仍旧许可行政机关在具备一定要件或有法律的特别授权时,能够对行政行为进行撤销或废止。^{①⑨}

尽管同属存续力的中断事由,但在最初规定行政程序重开的德国法中,二者就已被明确区分。这种区分首先因为,行政程序重开仅针对已具有不可诉请撤销性的行政行为,行政行为的撤销或废止却不受这一前提限制,即使当事人仍可针对行政行为争诉,行政机关在满足法律授权要件时同样可自行将其撤销或废止。^{②⑩}其次,二者的区分还尤其体现于德国《联邦行政程序法》第51条的规定,在明确列举了当事人申请行政程序重开的具体事由和基本要件后,该条第5款规定,第48条第1款第1句与第49条第1款之规定,不受影响^{②⑪}。这就意味着,行政机关根据该法第51条所实施的程序重开,并不影响其根据该法第48条和第49条自行撤销或废止行政行为,二者互不干涉、彼此独立。由此看来,当事人即使并不满足要求程序重开要件,或者并未提出程序重开的申请,若其满足撤销或废止的要件,仍可依据这两条请求行政机关撤销或废止行政行为;相应地,该法第48条和第49条规定的撤销或废止要件对于程序重开后的实体决定也不具有绝对的拘束性,行政机关完全可独立于撤销或废止的规定,在程序重开后重作实体决定。^{②⑫}最后,若从对当事人的权益保护角度看,尽管形式要件繁复,程序重开相比行政行为的撤销与废止显然更有利于当事人。因为程序重开规定虽然是程序性规定,但其赋予私人的却是要求程序重开的实体请求权,即只要私人请求符合程序重开要件,行政机关就必须重开程序,并对案件重作实体决定,行政机关对此也不再享有裁量权。^{②⑬}而有关撤销或废止的规定虽是实体法规定,但其赋予私人的仅是无瑕疵裁量请求权,即是否撤销或废止属于行政机关的裁量空间。^{②⑭}唯有裁量收缩至零时,这种无瑕疵裁量请求权才会被转化

①⑧ 前注④,最高人民法院(2017)最高法行申6100号行政裁定书。

①⑨ Vgl. Detlef Merten, Bestandskraft von Verwaltungsakten, NJW 36 (1983), S. 185.

②⑩ Vgl. BVerwGE 26, 153 (154); BVerwGE 28, 127 (140); BVerwG, NJW 1981, 2595 (2597).

②⑪ 德国《联邦行政程序法》第48条第1款第1句规定,违法行政行为,即使已不能再诉请撤销,仍得部分或全部对将来或溯及既往地予以撤销;第49条第1款规定,合法、非受益的行政行为,即使不可诉请撤销,仍可全部或部分向将来废止,除非废止后,行政机关须重新作出同样内容的行政行为或出于其他原因不容许废止。

②⑫ Vgl. Hans J. Wolff u.a., Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., 2017, S. 658.

②⑬ Vgl. Hans J. Wolff u.a., (Fn. 22), S. 632. 要件具备时,“当事人即有要求重开程序的请求权”的表述同样出现于我国司法裁判中。例如,在“赵某梅诉吉林省人力资源和社会保障厅社会保障案”中,法院指出,“当原行政行为作出后,原行政行为所依据之事实发生变化,或是发生新的事实或发现新的证据,此时法的安定性原则应对个人权利有效保护原则有所退让,当事人具有行政程序重开之请求权,行政机关有义务对当事人的重开申请依法审查”。参见前注⑧,吉林省高级人民法院(2018)吉行再26号行政裁定书。

②⑭ 德国《联邦行政程序法》第48条和第49条在描述行政机关职权性撤销或废止权时的表述都是“可以撤销”和“可以废止”,这说明撤销或废止决定是裁量性决定,故即使条件满足,当事人也不拥有实体法上的撤销或废止请求权。这一点与中国《行政许可法》第69条的语词表述相同。

为要求撤销或废止决定的实体请求权。^{②⑤} 德国司法判决确认的裁量收缩的情形主要包括：其一，不撤销或废止会违反宪法中平等保护原则对行政机关产生的自我拘束；其二，继续此前的行政行为将变得“令人难以忍受”，或者“存在明显情形，使行政机关再主张先前行政行为的不可诉请撤销性，就会违反公序良俗和诚实信用”；其三，不撤销或废止将存在明显违法，或是与个别领域法的宗旨和目的互相抵牾。^{②⑥} 基于上述原因，行政程序重开相比行政机关自行撤销或废止行政行为，也被认为具有“优先适用性”^{②⑦}。

尽管在适用上彼此分离，但因为行政机关的撤销或废止决定中同样包含了程序重开的程序法问题，即行政机关在决定是否撤销或废止之前，同样要决定是否重开行政程序，学理上又因此区分出狭义的行政程序重开和广义的行政程序重开。狭义的行政程序重开必须依赖于相对人的申请，且针对已不能再诉请撤销的行政行为；广义的行政程序重开并不仅限于此，同样包含行政机关在撤销或废止行政行为前所作的程序重开。^{②⑧}

若以上述区分为参照会发现，我国司法裁判虽继受了程序重开的概念，却并未细致区分狭义与广义的程序重开，不少裁判同样将行政机关依职权的自我纠错等同于行政程序重开。例如，在“江苏省通州湾江海联动开发示范区综合执法局与孙某行政处罚纠纷案”中，法院就指出，行政机关在原处罚决定无法履行的情况下，对相对人实施新的查处行为，就相当于改变了原行政处罚决定所设定的行政法上的权利义务内容，属于行政程序重开，应当受到严格限制。^{②⑨} 也正因为司法裁判中确认的程序重开既包含以当事人申请行政机关纠错为发端的狭义的程序重开，也包含行政机关嗣后自行撤销或废止行政行为此类广义的程序重开，导致二者的适用要件常被混淆，这一点不仅体现于司法裁判中，而且体现于很多学理观念中。例如，有学者认为，“程序重开既可依相对人的申请进行，也可以由行政机关主动为之……关于当事人申请程序重开的条件，对行政机关依职权重开行政程序同样适用”^{③①}。但如此处理无疑既不利于构建多样化的阻断行政行为存续效力的方式，也会限缩行政程序重开的适用。典型的如，当事人若符合程序重开的要件，行政机关原则上就应重开程序重作审查，但司法裁判将程序重开和职权性撤销的适用要件合一后，当事人即使符合程序重开的要件，是否重开程序仍旧属于行政机关的裁量范围。

（二）行政程序重开与行政机关的自我纠错

除都属于行政行为存续效力的遮断方式外，职权性撤销或废止和行政程序重开又都是行政机关嗣后自我纠错的方式。从概念内涵上看，广义的行政机关自我纠错除行政机

^{②⑤} Vgl. Ulrich Ramsauer, in: Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 26. Aufl., 2025, § 51 Rn. 9.

^{②⑥} BVerwGE 28, 122 (127).

^{②⑦} Dirk Ehlers/Hermann Pünder (Fn. 17), S. 729.

^{②⑧} Vgl. Hartmut Maurer/Christian Walfhoff (Fn. 1), S. 313.

^{②⑨} 参见江苏省南通市中级人民法院（2020）苏06行终694号行政判决书。

^{③①} 高鸿：《行政程序重开的条件、处理及司法审查》，载《中国法律评论》2019年第3期，第181页。

关嗣后对原行为的撤销与废止外,还包括行政复核^{③①}、行政机关的先行处理^{③②}以及复议机关借由复议程序对原行为的监督等,但严格意义上的行政机关自我纠错应被限定于作出行政行为的机关自己通过撤销、变更、废止或确认违法、确认无效等方式纠正此前的行政行为,行政程序重开也是其中的重要构成。

由于缺乏统一的实体法规范,我国行政机关自我纠错的制度构建目前主要依托于司法裁判、行政文件^{③③}以及单行法的零星规定。与司法裁判相似的是,在有关行政机关自我纠错的行政文件中,行政机关的职权性撤销或废止与行政行为已具有不可诉请撤销性后的程序重开同样未被明确区分,“撤销、变更原行政行为”被一体性地作为行政机关自我纠错的主要方式。^{③④}而那些散见于单行法中的有关行政机关自我纠错的零星规定,也未向行政机关提供程序重开的操作指引。例如,我国《行政许可法》中虽有关于许可废止和撤销的原则性规定,却基本都聚焦于废止和撤销的实体要件,并未说明其程序法上的具体展开,且《行政许可法》所规定的撤销和废止是否包含行政许可已具有不可诉请撤销性后的撤销和废止,同样并不清晰。相比《行政许可法》,《行政处罚法》的规定更加单薄。《行政处罚法》第75条虽然包含了行政机关自我纠错的意涵,但并未指明主动改正的程序要件和实体要件,毋宁再区分职权性撤销与程序重开。总之,尽管近年来伴随“实质化解决行政争议”的观念兴起,作为前端的非诉纠纷解决机制,行政机关自我纠错的价值被特别强调。^{③⑤}但其还有待进一步规范化和制度化,这也导致作为其重要构成的行政程序重开同样未在行政机关自我纠错的整体构造下获得清晰定位,更不要说与其他纠错方式彼此区分、互相补充。

事实上,德国法之所以明确区分职权性撤销或废止以及行政程序重开,不仅因为二者针对的行为、当事人的权益范围乃至法律效果都显著不同,而且因为二者同为一种阶梯化的行政机关自我纠错体系的重要构成,也因此阻断行政行为的存续效力之外,亦为私人提供了更多元的权利保护方式。例如,德国《联邦行政程序法》第三章第二节开篇即规定,“行政行为只要未被作出机关撤销、废止或被其他有权机关撤销,或因事件经

③① 例如,《公务员法》第95条规定,公务员对涉及本人处理决定不服的,有权向原处理机关申请复核。

③② 例如,《行政复议法》第32条第1款规定,“对当场作出或者依据电子技术监控设备记录的违法事实作出的行政处罚决定不服申请行政复议的,可以通过作出行政处罚决定的行政机关提交行政复议申请”。第2款规定,“行政机关收到行政复议申请后,应当及时处理;认为需要维持行政处罚决定的,应当自收到行政复议申请之日起五日内转送行政复议机关”。这一程序也被称为原行政机关的先行处理程序。

③③ 2021年7月,中共南通市委全面依法治市委员会办公室出台《关于加强行政行为自我纠正的实施意见》,在全国首创行政行为自我纠错的制度体系。之后,河南、河北、山东、湖南等省份相继出台关于行政机关自我纠错制度的规范意见。

③④ 例如,河南省南阳市《关于加强行政行为自我纠正的实施意见》中列举,行政机关自我纠错的方式包括作出撤销、变更原行政行为,履行相应法定职责,或者重新作出新的行政行为的决定,此处并不包含行政程序重开。但该实施意见在“不予受理”部分又规定,“对超过申请行政复议期限的复议前置案件或者超过提起行政诉讼期限的行政行为,行政相对人或利害关系人向行政机关提出行政行为自我纠正申请的”,行政机关不予受理,但“因重大明显违法情形导致行政相对人或利害关系人合法权益受损且一直未依法得到赔偿或合法信访诉求未依法解决的除外”,此处似乎又隐含,唯有重大明显违法,行政机关才能重开程序重作审查。

③⑤ 参见高鸿:《行政行为自我纠正的制度构建》,载《中国法律评论》2021年第3期,第62页。

过或其他原因而完成的,一直有效”。“一直有效”是为了确保行政行为规范性的存续效果,亦是为法安定性的考虑。但基于法的实质正义,这种存续效果会因不同法定事由出现而被中断,具体包括:对于无效行政行为,行政机关可依职权随时确认行政行为的无效;对于行政行为的程序瑕疵,行政机关可在行政诉讼一审诉讼程序终结前予以补正,瑕疵在补正后就得以彻底治愈;对于违法行政行为,行政机关可在得知撤销事由后一年内将其撤销;对于合法行政行为,即使其已不具有撤销性,行政机关仍可在法定要件达成时将其废止;对于已具有不可诉请撤销性的行政行为,当事人则可在得知程序重新进行的事由后3个月内申请行政机关重开程序,行政机关在条件满足时也负有义务重开程序且重作审查。如此安排旨在构筑起一种衔接有序的行政机关自我纠错的梯度构造,也有效避免了行政行为的合法性完全为法的安定性原则所压制。事实上,除实体法上的程序重开外,德国法在诉讼法上同样开放了其他遮断行政行为存续效力的可能,包括起诉期限届满前的状态回复,^{③⑥}超出复议申请期限的瑕疵治愈等。^{③⑦}这些阻断行政行为存续效力的方式,亦为当事人提供了尽可能周全完备的权利救济途径,避免当事人因行政行为已具有不可诉请撤销性就彻底剥夺了权利保护的可能。也因为实体法上这些多元化的纠错方式,私人也无需借助要求行政机关更正原行为的履职之诉,就可满足其权利保护需求。^{③⑧}故将程序重开与职权性撤销或废止区分,所欲达成的同样是一种梯度化的行政机关自我纠错体系的构建目标。从这个意义上说,区分行政程序重开与行政行为的职权性撤销或废止不仅有规范意义,同样有功能追求。

四、行政程序重开的基本构造和适用要件

学理认识上的行政程序重开有广义和狭义之分。在广义的行政程序重开之下,尽管行政机关的撤销或废止决定中已包含了程序重开的程序性决定,但不仅二者都属于行政机关的裁量事项且适用同一判断标准,本质上也无法细致拆分。而狭义的程序重开因是对再审制度的模仿,在规范构造上就可再被细分为是否重开程序和是否作出新的实体决

^{③⑥} 德国《行政法院法》第60条为缓和法定的起诉期限对私人权利的限制效果,明确规定如果原告对于逾期起诉没有过失的,可以申请回复原状。德国《联邦行政程序法》第45条第3款也规定,行政行为未说明必要理由的,或作出行政行为前,未给予参与人必要的听证权利并因此耽误了相对人对行政机关诉请撤销的权利的,相对人对有关法律救济期限的延误应视为无过错。

^{③⑦} 德国法中,复议前置是提起撤销之诉的原则,故撤销之诉的对象就是经过复议的行政行为。但德国司法判决也认为,复议机关对复议申请的审查拥有裁量权,即使复议申请超出了请求期限,复议机关仍旧可对其进行实质性审查并作出决定。其目的就是为了保护个人的起诉权不至于因为复议期限的经过而丧失。Vgl. BVerfGE NVwZ 1983, 608 (610); Alexander Windoffer, Die Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Überwindung durch Betroffene, JA 11 (2017), S. 1277.

^{③⑧} 日本学者在论及违法性继承为何在德国法上较少获得肯定时指出,“并非德国法上不可争力(形式存续力)的诉讼遮断效果强于日本,而是若干替代性权利救济路径对此予以了缓和……因此,在后续行为阶段,争议先行行为的违法性在德国法上的必要性程度很低”。参见[日]人见刚:《德国行政行为的“违法性继承”问题:兼与日本法的比较》,李孟锐译,载《苏州大学学报》2026年第1期,第133页。

定两个部分。由于严格意义上的程序重开仅指与职权性撤销或废止彼此区分的狭义的行政程序重开,故下文对其基本构造和适用条件的探讨也以此类程序重开为准。

(一) 行政程序重开的基本构造

狭义的行政程序重开通常包含两个步骤:首先是行政机关在程序法上决定是否重开行政程序,即决定是否中断存续力;其次是行政机关在实体上决定是否作出新的实体决定,例如,决定是否将行政行为撤销、废止、变更或仍旧维持原决定。如诉讼的再审制度一样,第一个阶段的审查又可再被拆分为两个层级:首先是审查当事人程序重开的申请是否适法;其次是审查行政程序重开的申请是否具备理由。区别于行政机关作出原行为的“前程序”,行政机关在重开程序后,决定是否要在实体上重为新决定的程序被称为第二次程序。相应地,行政机关在此阶段所作的决定也被称为第二次决定。第二次决定既可能是废除原行政行为的积极的第二次决定,也可能是拒绝废除原行为的消极的第二次决定。

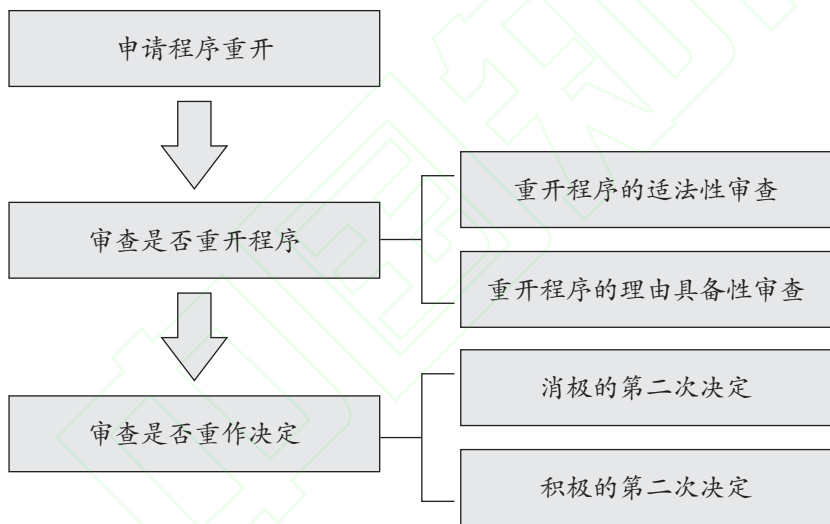


图1 行政程序重开的基本构造

我国的司法裁判虽已大致归纳出行政程序重开的基本要件,即作为行政行为根据的事实或法律状态发生变化,行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新的证据,但这一要件究竟是行政机关决定是否重开程序的要件,还是决定是否作出新的实体决定的要件并不清晰。若对照图1会发现,上述要件其实更接近于行政机关决定是否重开程序的理由具备性要件(实体要件),而很多司法判决在此后争论的,程序重开究竟应落脚于原行为只是罹患一般违法瑕疵还是属于无效情形,则更接近于行政机关在第二次程序中是否重作决定的要件。故在明晰了程序重开的基本构造后,也需对这些要件进行重新归位和析分。

(二) 行政程序重开的适用要件

此处的适用要件指向的是是否重开已关闭的行政程序的具体要件。如诉讼中的再

审制度一样,当事人除须满足可申请程序公开的实体要件(理由具备性要件)外,同样需要满足程序重开的形式要件(适法性要件)。在这些形式要件中,有的已体现于我国的司法裁判中,如原行政行为已具有不可诉请撤销性,原程序也已完全关闭等;有些要件则未被特别澄清,例如,申请人提起程序重开申请是否要如再审程序一样遵守期限要求等,故对程序重开的适用要件也需重新进行梳理,并对其缺漏进行填补。

1. 行政程序重开的形式要件

除原行政行为已具有不可诉请撤销性外,行政程序重开的形式要件至少还应包括以下几项:其一,程序公开必须基于利害关系人的申请才会发生。这一点已使行政程序重开与行政机关职权性的自我纠错互相区分。此处的利害关系人包括行政行为的相对人、受其影响的利害关系人及其权利继受者,即其判断标准要与行政诉讼的原告资格保持一致。我国的法律规范和行政文件中也规定,行政相对人和利害关系人可申请行政机关嗣后自我纠错或直接要求其撤销或废止原行为。这同样意味着行政程序重开中申请人的判断标准与行政诉讼原告一致。对于申请而言,只要当事人原则上在申请中提出的理由可证明,行政机关基于这些理由有可能在主要事实上作出有利于当事人的决定,即满足这项要求。此处较难判断的是如何区分当事人程序重开的申请和新的申请。对于这二者,行政机关的处理权限当然会有明显不同。^⑨从司法裁判来看,我国法院多从申请人的真实意图出发,认为申请人要求行政机关纠错履职的申请本质上就是要求重开程序以纠正原行为。但除探究申请人的真实意图外,若申请人在第一次申请被拒绝后,又提出了在第一次决定中未被斟酌的新事实,应被认为是新的申请而非程序重开的申请,因为此时申请人是基于新的事实重新要求行政机关审查其是否符合获得行政给付等条件。^⑩其二,利害关系人须非出于自身的重大过失,而未在此前程序中主张程序重开的理由。所谓重大过失,包括故意和重大过失,即利害关系人对于程序重开的理由已经知悉,或依当时的情况应该知悉,却未及时处理,尤其是未向行政机关提示现存或可利用的证据方法,其行为也违背了行政程序中当事人应尽的正常注意义务。这一点来自对再审制度的参考。例如,在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第385条就规定,“再审申请人提供的新的证据,能够证明原判决、裁定认定基本事实或者裁判结果错误的,应当认定为民事诉讼法第二百零七条第一项规定的情形。对于符合前款规定的证据,人民法院应当责令再审申请人说明其逾期提供该证据的理由;拒不说明理由或者理由不成立的,依照民事诉讼法第六十八条第二款和本解释第一百零二条的规定处理”。其三,利害关系人提出程序重开的申请必须遵守期限限制,这一点当然也是为法安定性的考虑,限制程序重开对行政行为存续力的随意干预。目前,我国司法裁判基本都认为,鉴于实定法并未对行政机关的自我纠错进行期限限制,故行政机关的自我

^⑨ 对于程序重开申请,行政机关须按照程序重开的形式要件和实质要件审查;而对于新申请,则要根据具体领域的实体法规范进行判断。

^⑩ 我国相关立法同样体现这种精神的,如《专利法》第33条。该条规定说明新增的新事实只能作为新的申请,而不能作为对原申请的补正。

纠错不受时效限制。^{④①}但不受期限限制显然会影响法秩序的安定,故在程序重开的期限要求上也可参照行政诉讼中申请再审的期限进行设定。^{④②}值得注意的是,因为属于不同的纠错方式,行政程序重开的期限与职权性撤销或废止行政行为的期限规定也应有所差异,而不是对所有的行政机关自我纠错时效都进行一体化处理。

2. 行政程序重开的实体要件

根据我国既有司法裁判,行政程序重开的实体要件大体可归纳为两类:一是作为行政行为根据的事实或法律状态发生了有利于申请人的变化;二是行政行为作出后出现了足以推翻行政行为的新的证据。《解释》第8条又加入了“法律、法规、规章有特别规定的除外”作为补充。尽管我国相关法律对于程序重开的实体要件几无明确规定,但如此处理也提示了一种“列举+兜底”的规范模式,即对于行政程序重开的实体要件除司法裁判的明确列举外,应再加上相关的兜底性规定,由此补充我国司法裁判归纳的实体要件的欠缺。

行政程序重开的第一项实质要件是行政行为所依据的事实或法律状态事后发生了有利于申请人的变化。所谓事实状态的变更,是指在原行为作出时已存在的事实已于事后消灭,而该事实又对行政机关作出原行为具有重大影响,或者是事后又出现了与决定密切相关的新事实。若事实并未改变,只是行政机关对同一事实作出了不同于此前的全新判断就并不属于事实状态的变更。^{④③}法律状态的变更,是指行政机关作出原行为时所依据的相关法规范,在原行为作出后已被废除或变更。此处的法律主要为实体法,若仅涉及程序法的变更,并不会影响已经终结的行政程序。^{④④}我国有司法裁判指出,若此前的行政行为只是存在程序瑕疵,对实体决定并无明显影响,就并不符合行政程序重开的要件,二者具体指向虽然不同,但核心判断却基本一致,都认为程序瑕疵并不能成为程序重开的要件。^{④⑤}但事实状态或法律状态发生了有利于利害关系人的变更,其前提也在于行政行为本身具有持续效力,由此也会使当事人持续地负有作为、不作为或容忍的义务;若行政行为并无持续效力,就不存在本项要件适用的空间。行政程序重开的第二项实质要件是出现了新的证据,使行政机关足以推翻此前的行政行为。故如果新的法律文书、证人证言或鉴定意见可证明原行为所依赖的是错误的前提,或基于新的证据方法,行政机关可能作出有利于当事人的决定,就同样符合程序重开的要件。^{④⑥}

^{④①} 例如,在“刘永治诉新安县不动产登记中心行政确认案”中,法院认为,“起诉期限是行政诉讼法定的起诉条件之一,超过起诉期限将丧失进入实体审查的权利,人民法院有权主动审查原告起诉是否超过法定期限。但行政机关自我纠错不存在时效限制”。参见河南省高级人民法院(2025)豫行申1542号行政裁定书。

^{④②} 最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释第110条规定,当事人申请再审的期限是,“在判决、裁定或者调解书发生法律效力后六个月内提出”,行政机关重开程序的期限可比再审期限相应缩短。

^{④③} 不属于事实状态变更的还包括行政实践和现实操作方法的改变。Vgl. Ulrich Ramsauer, in: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar (Fn. 25), § 51 Rn. 29.

^{④④} Vgl. BVerwGE 60, 316 (316).

^{④⑤} 参见广西壮族自治区防城港市中级人民法院(2020)桂06行初66号行政判决书。

^{④⑥} Vgl. VGH München BayVBl 1987, 371 (381).

除司法判决明确列举的实体要件外,因行政程序重开实质上类似于行政程序中的再审制度,故《行政诉讼法》中所列的再审事由可适用于行政程序重开的,同样可作为行政程序重开实体要件的兜底。《行政诉讼法》对再审事由的规定既包含程序性的,也包含实体性的。其中程序性的规定已吸收到司法裁判有关行政程序重开的形式要件中,而实体性的事由可适用于行政程序重开的主要有:有新的证据,足以推翻原判决、裁定的;原判决、裁定认定事实的主要证据是伪造的;据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或变更的;审判人员审理该案件时有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的。上述四种情形同样可构成行政程序重开的实体要件。

3. 重复处理的法律属性与诉讼问题

若当事人已符合上述要件,行政机关就有义务重开行政程序进行实体审查;若当事人申请程序公开不具有形式适法性或理由具备性,行政机关在此阶段就会作出拒绝重开程序的决定。但关于拒绝重开程序决定的属性,学理认识上却存在很大分歧。我国法院此前一直认为,若当事人主张行政程序重开并不符合程序重开的要件,例如,其仅是沿袭此前的主张,并未提出新的证据,行政机关作出的拒绝答复或不予答复在性质上就系驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为,这种重复处理并不属于行政诉讼的受案范围。这种认识受到此前的德国法和日本法的影响,即行政机关在第一阶段所作的拒绝重开程序决定属于重复处理,其作为纯粹的拒绝,只是“观念通知”,并不具有规范属性,也并非行政行为。但事实上,拒绝重开程序表明行政机关已作出程序法意义上的规范,已经属于行政行为,只是其特殊性在于它并非是实体法上的,而是程序法上的决定。^{④7}既然属于具有规范性的行政行为,针对拒绝重开程序的决定,当事人就可提起课予义务之诉。这与原行政行为的存续力并不抵触,因为存续力排除的只是当事人针对原行为的撤销请求权,而当事人提起课予义务之诉所主张的是要求程序重开的请求权,二者并不同一。^{④8}否认拒绝重开程序一律属于重复处理的立场在最高人民法院《解释》的说明中也初现端倪,该说明指出,“实践中,对于当事人申请行政机关重复处理与申请‘行政程序重开’的适用条件把握不当,有的错误将重复处理行为纳入行政诉讼受案范围并作出实体判决,使起诉期限规定失去制度价值;有的将符合‘行政程序重开’条件的作为重复处理行为,错误驳回当事人的起诉,不利于保障当事人依法行使诉权”^{④9}。此处似已说明,若符合程序重开的条件却被行政机关拒绝,并不能被一律认为属于重复处理而被排除在诉讼之外。事实上,若在诉讼法上一律否定重复处理可诉请救济,同样会在很大程度上弱化实体法上程序重开制度的权利保护效果,故将其作为程序法上的行政行为,允许其进入诉讼是更妥当的处理方式。

^{④7} 德国法通说目前也持这一观点。Vgl. BVerwGE 44, 333 (335); BVerwG NVwZ 2002, 482 (490).

^{④8} 当事人在针对拒绝重开程序的课予义务之诉中,不仅可以要求法院审查拒绝重开程序是否合法,还可以同时达到撤销原行为的目的,因为拒绝重开程序和撤销原行为的双重目标互不分割地关联在一起,因此可作为一项诉讼请求来予以对待。Vgl. Hans. J. Wolff u.a., Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., 2017, S.664.

^{④9} 参见前注③,《最高人民法院发布〈关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释〉》。

4. 为司法判决确认的行政行为的程序重开

司法实践中常涉及的问题还有,若原行政行为已经法院判决所确认,当事人是否仍有权申请程序重开以重新审理该行为。即行政机关的程序重开是否可排除司法判决的既判力。对此,我国司法裁判立场不一。

部分法院认为程序重开并不能排除司法判决的既判力,当事人只能根据行政诉讼的再审程序要求法院重新审查原来的裁判,继而再间接地审查原行政行为。例如,在“防城港市防城区茅岭镇东角村海坪组诉防城港市防城区人民政府、防城港市人民政府资源行政管理局林业行政管理案”中,原行政行为就已由生效的行政复议决定书和行政判决书所确认,针对当事人重开程序的请求,法院不仅予以驳回,还明确指出,“虽然原告方在本案中补强了相关证据材料,但案涉关键事实及权属认定已经生效文书判定,如原告方认为符合申请再审的条件,则其可向有管辖权法院提起再审,并接受是否受理再审申请的审查,而不能因行政程序重开来对抗、否定生效判决的法律效力”^{⑤0}。如此处理的理由大致在于,若容许当事人不经再审程序就直接请求行程序重开,就会破坏再审程序。既然诉讼法已经明确规定了再审程序作为特别的法律救济,当事人就唯有具备再审事由时,才能通过再审对法院判决以及由判决所确认的行政行为提出挑战。但在另一起案件中,行政机关在行政行为已经法院生效裁判确认后又撤销了原行为,第三人不服提起诉讼。二审中,作为上诉人的第三人认为,“即便被上诉人认为已经生效的行政判决存在错误,也应该是采取司法审判监督程序进行申诉,而不是采用行政手段来阻止司法执行”。但终审法院却在裁判中认为,此前的生效判决“系基于当时的证据作出相关认定,并不影响违法建筑查处机关对后续就涉案7号房屋作出的违法建设处理决定依据新的调查事实进行自我纠正”^{⑤1}。这相当于认可了即使行政行为已为生效裁判所拘束,行政机关嗣后仍可自行纠正。事实上,姑且不论启动司法再审的条件相较行政程序重开更加严苛,认为程序重开不能排除司法判决既判力的做法既忽视了再审程序和行政程序重开缺乏争议目标的同一性,本质上也排除了当事人要求程序重开的实体请求权。如上文所述,行政程序重开制度为当事人赋予的是要求重开程序的请求权,这种请求权已经排除了在要件成立时行政机关的裁量空间,其目的就是实现私人权利的有效保护。而且程序重开和判决既判力争议的标的也缺乏同一性,前者的标的在于司法判决,而后的标的在于行政行为,二者并不能相提并论。据此,只要当事人具有要求重开行政程序的事由,原则上就无需再提起再审。相应地,行政程序重开虽然不能直接排除司法判决的既判力,但若程序重开成功且行政机关嗣后纠正了原行为,法院判决也会因此丧失标的。我国台湾地区在此问题上则采取了相对折衷的处理:原则上针对法院的实体判决已予以维持的行政行为,当事人应按照再审程序进行救济,而不得首先选择申请程序重开。但在具体

^{⑤0} 广西壮族自治区防城港市中级人民法院(2020)桂06行初66号行政判决书。类似观点的裁判还有新疆维吾尔自治区高级人民法院伊犁哈萨克自治州分院(2025)新40行终116号行政判决书;新疆维吾尔自治区阿克苏地区中级人民法院(2026)新29行初10号行政判决书等。

^{⑤1} 广州铁路运输中级法院(2025)粤71行终179号行政判决书。

个案中已无法再依照再审程序寻求救济时,就应容许当事人申请程序重开。^{⑤②}这种折衷式处理强调再审程序的优先适用,亦为当事人要求程序重开的实体请求权提供了兜底保护。鉴于我国《行政诉讼法》已有明确的再审规定,而行政程序重开尚处于制度初创阶段,这种方式同样可作为相应参考。

五、行政程序重开后的实体决定与法律救济

如果说重开行政程序是行政机关所作的程序法上的决定,那么重开程序后,行政机关就须针对原行为重新作出新的实体决定。在实体决定阶段涉及的核心问题是,行政机关应依据何种标准重作新的实体决定,这种标准又是否要跟行政机关嗣后自行撤销或废止行政行为的标准互相统一,以及针对行政机关在第二阶段所作的实体决定,当事人又该如何救济。

(一) 实体决定的法律基础

虽然我国司法判决中已初步形成有关程序重开的适用要件,但在程序重开后,行政机关该如何作出新的实体决定,司法裁判的意见并不统一。大部分的司法裁判倾向于将程序重开的适用条件与行政机关在重开程序后作出实体决定的要件相互混同。如在“秦敏诉高县人民政府行政复议纠纷案”中,法院不仅将程序公开与行政机关作出实体决定的要件相互混同,还同样表达了行政程序重开后,实体决定的作出与行政机关自行撤销与废止行政行为事实上并无差异的意涵,该案裁判甚至直接引述了《行政许可法》第8条和第69条作为行政机关在重开程序后是否要对原行政行为进行废止或撤销的依据。^{⑤③}司法裁判中的另一种认识是,既然程序重开是对行政行为存续力的破除,那么一般性违法并不足以使行政机关推翻原行为,只有原行为的违法瑕疵达至重大明显的程度,即构成无效情形时才可突破诉讼期限的限制。^{⑤④}这种观点似乎也有其理由,程序重开是对不可诉请撤销性的破除,又按照诉讼法规定,唯无效行政行为才不受起诉期限的限制。

事实上,有关第二次决定的法律基础和依据的核心争议又在于,行政机关在重开程序作出实体决定时,是否要受制于具体法律规范中有关职权性撤销或废止的规定。这一争议也曾出现于德国法上。毛雷尔认为,行政机关在重开程序后的二次决定应以德国《联邦行政程序法》第48条和第49条规定的撤销和废止为法律基础。其在前19版教科书《行政法总论》中始终认为,行政程序重开只是程序法上的规定,该条赋予了当事人请求程序重开以及据此作出新的实体决定的权利,但实体决定如何作出仍需依照实体法,而第48条和第49条中所规定的行政行为撤销或废止规则就是行政机关作出第二次决定的法律基础。若主张行政机关的第二次决定要与行政行为的撤销和废止互相

^{⑤②} 参见洪家殷:《论行政处分程序之再度进行——以德国一九七六年行政程序法第五十一条之规定为中心》,载《政大法学评论》第45期(1992年),第342页。

^{⑤③} 参见前注^{⑤①},四川省高级人民法院(2020)川行终980号行政判决书。

^{⑤④} 参见前注^{⑤③},江苏省扬州市中级人民法院(2020)苏10行终311号行政裁定书。

区分,就会就此切断二者在实体法上的联系,导致二者彻底分立。^{⑤⑤}反对意见则认为,尽管行政程序重开和行政行为撤销或废止条款都使用了“废除”的表达,但只是因为废除是撤销和废止的上位概念,并不表示行政机关在重开程序时,就必须根据撤销或废止规定作出第二次决定。德国《联邦行政程序法》第51条第5项所表述的,“第48条第1款第1句和第49条第1款在此处不适用”已说明二者并行不悖,即除了程序重开后的废除之外,还存在经由撤销或废止的废除,故并无法得出第51条就要以第48条和第49条为法律基础的结论。^{⑤⑥}事实上,若我们认可行政程序重开与行政行为的职权性撤销或废止彼此独立,那么第二次决定的法律基础就是对实体决定的作出至关重要的实体法规范,而非行政行为的撤销或废止规范。如此处理同样将程序重开的要件与实体决定的要件互相剥离,而不再像从前的诸多司法裁判一样将二者混淆在一起。既然行政机关在重开程序后作出第二次决定的法律基础并非行政行为的撤销或废止规范,而是对实体决定的作出至关重要的实体法规范,只有这些实体法规范赋予了行政机关维持或改变行政行为的裁量空间时,行政机关才有相应的裁量权,除此之外,行政机关都必须严格遵守实体法。^{⑤⑦}既然新的实体决定要根据新的事实基础和法律基础作出,这也意味着,唯有实体法要求行政机关改变原行为时,行政机关始有权变更原行为。当实体法要求行政机关作出新决定时,行政机关即可在二次程序中作出新的决定以取代原行为。新决定一旦作出即可视为是对原行为的替代,行政机关无需再专门废除原行为。^{⑤⑧}

(二) 实体决定对第三人信赖利益的考虑

除法律基础外,第二次决定还会涉及是否要考虑第三人信赖利益的问题。我国《行政许可法》第8条和第69条的行政许可废止和撤销规范中同样规定了对信赖利益的保护,如“行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿”“依照本条第一款的规定撤销行政许可,被许可人的合法权益受到损害的,行政机关应当依法给予赔偿”。但值得注意的是,撤销或废止行政行为时对当事人信赖利益的保护所指向的一般都是相对人而非第三人,此处的授益行政行为也并不包含对相对人施加负担却对第三人授益的行为,因为使第三人授益并非行政行为的真正目的或是行政机关所欲发生的法律效果,而仅是行政机关对相对人施与负担时的附带性效果。^{⑤⑨}但撤销或废止同样可能针对使相对人授益,却对第三人施予负担的原行为。对于此类具有第三人效力的行为,相对人即使有正当合理的信赖利益,其信赖通常也不能或只能在法

^{⑤⑤} Vgl. Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020, S. 359.

^{⑤⑥} 更进一步,若申请人要求行政机关重启程序的目的是授予其利益,德国《联邦行政程序法》第48条和第49条就更不足以成为行政机关作出第二次决定的法律基础。Vgl. Gerd-Heinrich Kemper (Fn. 52), S. 875.

^{⑤⑦} Vgl. BVerwG NJW 1982, 2204 (2250); BVerwGE 70, 110 (114); Ulrich Ramsauer, in: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar (Fn. 25), § 51 Rn. 20.

^{⑤⑧} Vgl. BVerwG NVwZ 1990, 359 (360).

^{⑤⑨} Vgl. Ulrich Knoke, Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten, 1989, S. 67.

律规定的例外情形下受到保护,因为相对人应当能够预估到第三人诉请撤销该行为的可能。上述复杂情形在程序重开中都有可能出现,主张对原行为的存续具有信赖利益的既可能是第三人,也有可能是相对人。例如,邻人对土地所有人已经取得的建筑许可,以事实基础发生变更为由申请程序重开,请求撤销对该土地所有人作出的有利决定。但既然行政机关在重开程序后作出实体决定的依据是对实体决定的作出至关重要的实体法规范,而非撤销或废止规定,那么只有实体法赋予行政机关裁量空间时,当事人的信赖利益才会成为行政机关的考虑因素,如果是羁束行政行为,当事人的信赖利益并不会成为阻却行政行为废除原行为的事由。因为“如果已重开程序,却不能进一步实现废除违法行为的目的,这种制度设置就没有什么意义。在行政机关对重开程序后的实体决定的裁量中,法的安定性固然要考虑,但合法性原则应被放在首位”^{⑥0}。由此出发,我国司法裁判所指出的,在程序重开时应考虑当事人的信赖利益,指向的基本都是广义的程序重开(即行政机关的职权性撤销或废止),而非狭义的程序重开,其要求行政机关在程序重开时必须考虑第三人的信赖利益,同样因为并未将二者明确区分。故信赖利益会在多大程度上影响实体决定,在职权性撤销或废止与程序重开问题上同样表现出明显差异。^{⑥1}

(三) 实体决定的内容边界

学理对于程序重开的实体决定的争议还在于,第二次决定是否比第一次决定更不利于申请人。支持意见认为,既然程序重开的目的在于针对原有程序的再度进行,第二次决定就会包含各种可能,这其中当然会包含对申请人较为不利的后果。^{⑥2}反对意见认为,法律就是为申请人的权利保障才赋予其重开行政程序的请求权。若考虑行政程序重开的权利救济目的,那么“不利变更禁止”对于行政机关的第二次决定就应适用,行政机关原则上在第二次决定中既不能施予申请人负担,也不能恶化其法律处境。而且,行政机关在重开程序后,必须在申请人申请的范围内审查原行为,故从逻辑上也就无法得出其可能作出不利决定的结论。^{⑥3}这一点已体现在我国的司法裁判中,例如,在“许某诉广东省清远市司法局行政处罚案”中,一审法院在判决中就指出,《行政处罚法》禁止行政机关不能以任何理由和借口,因当事人陈述申辩而加重处罚。而被告“以‘自我纠错’为名,行加重处罚之实,撤销较轻的行政处罚告知而重新作出加重的行政处罚告知和处罚决定,显然已超过了法律划定的红线”^{⑥4}。我国《行政复议法》第63条第2款的规定同样表达了这种意涵,“行政复议机关不得作出对申请人更为不利的变更决定,但是第三人提出相反请求的除外”。事实上,此处仍要进行区分处理,在广义的程序重开程序中,即行政机关在决定是否撤销或废止行政行为时,若认为当事人并无值得保护的信赖

^{⑥0} 赵宏:《行政行为的源与流》,法律出版社2025年版,第232页。

^{⑥1} 参见前注^{⑥0},赵宏书,第232页。

^{⑥2} Vgl. Ulrich Gatzka, Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens: Die Bestandskraft des Verwaltungsakts und ihre Durchbrechung auf Antrag des Betroffenen, 2022, S. 79.

^{⑥3} Vgl. Paul Stelkens, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 10. Aufl., 2023, § 51 Rn. 20.

^{⑥4} 广东省清远市中级人民法院(2025)粤18行终333号行政判决书。

利益,就可新的实体决定中对当事人施予负担,但对于狭义的程序重开显然要遵守不利变更禁止的限制。^{⑥5}

(四) 实体决定的法律救济

对于程序重开的案件,我国司法判决目前仅涉及其举证规则,尚未涉及具体的诉讼请求和判决类型。^{⑥6}在行政机关重开程序后,其在实体法上既可能作出与原行政行为内容相同的行为,即否定性的二次决定,也可能针对该事项作出全新的处理,即肯定性的二次决定。第二阶段的决定无论其内容如何,在性质上都是新的行政行为,受不利决定影响的当事人当然可诉请救济。对于否定性的二次决定,当事人应提起何种救济类型须以当事人的诉讼请求为依据:若行政机关拒绝了当事人要求废除原行为的申请,则当事人可提起课予义务之诉(履职之诉),要求行政机关履行废除原行为义务;若行政机关是作出新的负担行为来替代原行为,则当事人可提起撤销之诉以排除不利影响;若行政机关在二次决定中又重新拒绝了当事人的受益申请,当事人依旧可再提起课予义务之诉(履职之诉)。除否定性的二次决定外,如果行政机关所作的新的实体决定具有第三人效力,即该决定虽然对申请人是肯定性的二次决定,却对第三人施予负担或排除其受益,第三人同样可针对该决定提起撤销之诉。^{⑥7}如此来看,无论是针对行政机关是否重开程序的决定,还是重开程序后的第二次决定,当事人都有权诉请救济。

六、结 语

行政程序重开在行政行为已具有不可诉请撤销性后,为当事人提供了仍可要求行政机关重开程序,进而对原行为进行实质审查的可能,故其就是再审制度在行政程序中的对应,也是行政机关自我纠错体系中的重要一环。这一概念迄今已频繁出现于我国司法裁判中,甚至《解释》第8条也被认为是对“行政程序重开”案件的一般处理。但司法裁判虽有不少有关程序重开概念内涵和适用要件的总结,却又存在诸多晦暗不明甚至是龃龉矛盾之处。即使是《解释》的说明也仅将程序重开的条件粗略概括为,“一是有法律、法规、规章特别规定,二是当事人依据法律、法规、规章规定提供了能够证明行政行为确有错误的材料”。行政程序重开的制度构造和具体展开在此仍未获得澄清和说明。此外,司法裁判也常将其与行政行为的职权性撤销或废止相互捆绑,或者仅将其作为撤销或废止的程序法问题,而未认识到二者针对的行为、当事人的权益范围乃至法律效果都

^{⑥5} Vgl. Ulrich Ramsauer, in: *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (Fn. 25), § 51 Rn. 21.

^{⑥6} 如在“陈某某与佛山市南海区人力资源和社会保障局、佛山市南海区人民政府劳动和社会保障行政管理案”中,法院指出,“在行政程序重开案件中,根据谁主张、谁举证的举证责任分配基本原则,申请方应对自身提出的重开条件、可予撤销或废止原行政行为的主张提供相应的证明材料。否则,对于已生效并具可执行性的行政行为,要求行政机关举证重开,等同于自证违法,明显违反基本法理。行政机关仅对于拒绝撤销和废止原行政行为的主张,承担举证责任或说明理由的义务”。参见广东省佛山市中级人民法院(2020)粤06行终394号行政判决书。

^{⑥7} Vgl. Paul Stelkens, in: *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar* (Fn. 66), § 51 Rn. 20.

存在显著不同。司法裁判的含混矛盾当然是因为缺乏实体法规范的指引。这种规范阙如不仅导致行政程序重开的适用在我国行政实践中仍相当受限,同样掣肘了行政机关自我纠错体系的规范构建。相应地,实体法上未获解决的问题很容易就会转化为诉讼法难题。我国司法裁判始终将行政程序重开与履职之诉的适法性判断互相捆绑,所反映的就是这一问题。故将其从履职之诉的适法性要件中适度剥离,并在实体法上澄清其体系定位和规范构造,就会避免将此难题完全交给法院,亦会在实体法上为遮断行政行为的存续效力提供更多制度可能。也是在这个意义上,对于行政程序重开的讨论并不能局限于诉讼法领域,仍应回溯至实体法,而对这一制度的实体法探讨最终又旨在建构规范化和制度化的行政机关自我纠错体系,进而为当事人提供尽可能周全完备的阻断行政行为效力存续的方式,避免其权利保护仅因诉讼期限经过就受到过度影响。

Abstract: The reopening of administrative proceedings allows parties to request that administrative agencies resume proceedings and subject the original act to substantive review even after the administrative act has become final and non-appealable. As such, it is similar to a retrial system within administrative proceedings and constitutes a crucial component of the administrative agency's self-correction mechanism. However, due to the absence of substantive legal provisions, although the reopening of administrative proceedings has frequently appeared in judicial rulings, it is often treated merely as a procedural issue related to the revocation or annulment of administrative acts, or is simply conflated with the revocation or annulment of administrative acts. Although provisions regarding the reopening of administrative proceedings and those concerning the revocation or annulment of administrative acts both aim to set aside prior administrative acts, their objectives and conditions for application are not the same. Procedural reopening consists of two parts: whether to reopen the proceedings under procedural law and whether to make a new decision under substantive law, each with its own independent conditions for application. This system grants private individuals a substantive right to request procedural reopening when both formal and substantive requirements are met; therefore, parties have the right to seek relief regarding decisions made by administrative agencies at both of these stages. A substantive legal examination of the reopening of administrative proceedings not only differentiates it from the revocation or annulment of administrative functions and powers by administrative agencies, and helps distinguish it from the legality review in actions for the performance of official duties, but also aims to promote the establishment of a standardized and systematic self-correction mechanism for administrative agencies.

(责任编辑:唐月洁)