行政诉讼法律文书列示行政主体法定代表人的反思

李　薇[1]，许灵子[2]

（1. 聊城大学 法学院，山东 聊城 252059；
2. 香港城市大学 人文社会科学学院，香港 999077）

摘　要：从民事诉讼中脱离出来的行政诉讼，一直带有早期民事诉讼程序的痕迹，行政诉讼文书列示被告的法定代表人就是这种痕迹的表现之一。但随着民法总则和民法典的先后实施以及行政法制的不断完善，法定代表人成为民法法人制度中的专门概念。行政机关作为民法特别法人中的机关法人有其特别的适用前提，民法上行政机关的私法性的法人资格不能涵摄作为公法主体的行政机关。尽管行政法理论中有公法人一说，但我国行政实体法及行政诉讼法立法中并未接纳公法人理论，也不存在以法人指称行政机关，或行政机关法定代表人的说法。在此背景下，行政诉讼文书中列示法定代表人既不合法，也不合理，更会误导行政主体责任理念和责任体系的构建。建议最高人民法院尽快修订行政诉讼文书格式，严格遵循行政诉讼法的相关规定，在行政诉讼法律文书中列示行政主体负责人，而不是法定代表人。

关键词：法人制度；法定代表人；行政诉讼；行政主体；负责人

中图分类号：DF3　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672-1217（2025）03-0139-08

收稿日期：2024-12-24

作者简介：李　薇（1971-），女，山东聊城人，聊城大学法学院副研究馆员；
许灵子（2001-），女，湖北武汉人，香港城市大学人文社会科学学院社会学硕士。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.03.013

一、问题的提出

在行政诉讼法律文书中，作为被告人的行政主体都要标注其法定代表人来描述被告人的身份情况，这在最高人民法院网站“诉讼文书样式”[①] 专栏发布的“行政判决书（一审请求撤销、变更行政行为类案件用）”样式的说明中有明确要求：“行政判决书中的被告，应写明被诉的行政主体名称、所在地址；另起一行列项写明法定代表人或诉讼代表人姓名和职务；副职负责人出庭的在此不要列写，在交待到庭参加庭审活动的当事人及其他诉讼参加人情况时载明。法定代表人项下，另起一行列写委托代理人的基本事项。”其他行政裁判文书均以该“行政判决书”的样式为基础，要求在“首部”的被告人名称后列示被告行政主体的法定代表人。与行政裁判文书的要求相一致，行政诉讼的起诉状和答辩状亦要列示被告行政主体的法定代表人[②]。在行政诉讼实践中，行政诉讼文书基本都依上述要求而列示被告行政主体的法定代表人或诉讼代表人[③]，裁判文书网中发布的行政裁判文书即是明证。

依据目前法学理论与实践中对法定代表人的理解，法定代表人是民法民事主体制度中，专门用于指称

①https://www.court.gov.cn/susongyangshi/xiangqing/305.html.2024 年 10 月 17 日。

②参见最高人民法院行政审判庭编著的《行政诉讼文书（试行）》，北京：人民法院出版社，2015 年。另参见“中国法院网”之“法律服务”栏下的“文书格式”专栏及“上海法院诉讼服务网”之“文书样式”栏中的行政诉讼起诉状样式、行政诉讼答辩状样式，均要求列示被告行政主体的法定代表人，https://ssyd.hshfy.sh.cn/pd/html/ssws.html#/main/2.2024 年 10 月 17 日。

③在行政诉讼法律文书中，“诉讼代表人”有两种用法，一是用于群体诉讼中代表原告参加诉讼的代表人；二是指不具备法人资格的被告的诉讼代表人，此处指第二种意义上的诉讼代表人。从司法实践看，被告的诉讼代表人适用于作为行政机关的内设机构或派出机关等行政主体，如公安派出所，如：（2019）广东省高级人民法院的“粤行申 2559-2560 号”行政裁定书，安徽省高级人民法院“（2020）皖行终 1064 号”行政判决书等。宥于本文主旨，对“诉讼代表人”问题本文不予置论。

法人主体唯一代表人的特定概念。民事诉讼中以法定代表人为法人的法定诉讼代表，其他自然人要获得代表法人的资格必须由法定代表人给予授权。另外，在民法中，法人与非法人组织的责任能力不同，在民事诉讼中，诉讼当事人是否具有法人资格是诉讼程序中需要认定的重要内容。行政诉讼与民事诉讼不同，民事诉讼解决的是私法纠纷，行政诉讼解决的是公法纠纷，因此，行政诉讼只能以行政主体为被告，而行政主体根本不具有民法法人主体的构造和地位，而且我国现行法律中没有公法人的存在，行政诉讼法及其相关司法解释、行政许可法、行政强制法、行政处罚法等主要行政法律法规中，均没有法人和法定代表人规定。也就是说，要求在行政诉讼法律文书中列示行政主体的法定代表人缺乏相应的法律依据。

西方国家没有唯一法定代表制的理念和实践，更没有将法定代表人视为法人组织身份信息的作法。大陆法系主要国家通常采用董事会以及董事会成员对外代表公司的多元代表体制，英美法系国家在公司法上不存在公司代表人的概念，在英美国家的司法实践中，公司的董事会、董事、高级管理人员等组织机关或者个人通常被认为是公司的代理人。[①] 与此相适应，无论是大陆法系还是英美法系，法院裁判文书中的社团当事人身份信息只写注册名称和注册地址，没有法定代表人一项。民事诉讼如此，民告官的行政诉讼亦如此。

在我国行政法学中，无论行政主体论还是行政组织论，也没有行政主体（行政组织）法定代表人的提法。许多行政法学者早已关注到我国机关行政主体理论的缺陷和不足，并力图重构行政主体理论，[②] 但对于行政诉讼中如何界定行政主体的法律地位，行政诉讼法律文书如何表述行政主体的身份情况等却少有关注，至今未见有关该问题的论著。但行政诉讼作为鲜活的法律实践直接体现和表达着国家司法机关对行政主体法律地位、性质乃至行政主体法律责任的基本观点，展示着行政法学理论的发展成果和水平。因此，对行政诉讼法律文书列示行政主体法定代表人展开研究，其理论和实践意义是显而易见的。本文以逻辑分析作为基本研究方法，以法定代表人概念的适用法域和制度环境为前提，通过对行政主体与民事主体的区别分析，法定代表人在司法实践中代指功能的演化过程的梳理，行政诉讼中列示被告法定代表人的原因探析等，厘清行政诉讼法律文书列示被告法定代表人在法理和立法上的违和性，提出问题，引发思考，以促进行政诉讼实践的合理合法性，并呼吁行政法学理对行政诉讼实务的关注和指导。

二、法定代表人是我国民法法人制度中的基本概念

我国立法中至今没有对法定代表人的概念界定。尽管有人把《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国民法典》对法人的法定代表人的界定视为对法定代表人概念的明确[③]，但这一理解显然不符合形式逻辑。以《民法典》的规定为例，“依照法律或者法人章程的规定，代表法人从事民事活动的负责人，为法人的法定代表人”，这一表述只是对法人法定代表人的界定，但却不是对法定代表人概念内涵的表述，我们不能据此推论出“法定代表人是依照法律规定或者法人章程的规定，代表法人从事民事活动的负责人”的概念内涵。但在目前的立法和法律实务中，只将法定代表人与法人相对应，非法人组织的负责人只能称负责人，不能称法定代表人，法定代表人是针对法人代表人的一种专门称谓，这已成为民法学界，乃至法学界的共识和一致用法。因此，仅就事实情况而言，在法律语境中，法定代表人是指且仅指依照法律和法人章程的规定，代表法人从事民事活动的法人的负责人。法定代表人是与法人人格紧密联系的专用概念。

民法法人制度是与市场经济共生共存的民商事法律制度，法人有其严格的成立要件和设立程序，有独立的法律人格和平等的民事权利能力和行为能力，有严格的变更与终止程序等。通过法人制度，国家赋予

---

①参见梁开银：《我国公司法定代表人规则的重塑》，《法商研究》2023 第 1 期。

②如，沈岿：《重构行政主体范式的尝试》，《法律科学》2000 年第 6 期；章剑生：《现代行政法总论》，北京：法律出版社，2018 年；王贵松：《行政主体论的中国变迁》，《法学评论》2023 年第 2 期。

③柳经纬：《论法定代表人》，《贵州大学学报（社会科学版）》2002 年第 2 期。

社会组织某些与自然人相同或类似的人格内容，以实现各种社会组织之间、社会组织与自然人之间在法律人格平等条件下的社会交往，进而为市场交易搭建一个平等的法律平台。这是由市场交易的平等性和市场主体的自主性所决定的。在此意义上，以行政机关为典型的行使公权力的行政主体显然不具备民法上的法人资格[①]，这也是由民法与行政法分属私法和公法的前提所决定的。但基于行政机关及其部门参与民事活动的需要，我的民事立法赋予包括行政机关在内的国家公权力机关及其工作部门以特别法人的法律人格，行政机关及其工作部门在“从事为履行职能所需要的民事活动”时，如购买办公用品，租用办公用房或其他公务用品等情况下，才以“机关法人”的身份出现，也只有在这个时候，行政机关或其工作部门才是民法上的特别法人[②]，并以法人身份参与民事活动。

三、我国行政法中没有行政主体法定代表人的规定

在我国的行政诉讼实践中，作为行政诉讼被告的行政主体有三类：一是行政机关，包括国务院各部门及地方各级人民政府及其工作部门；二是法律、法规或者规章授权行使行政职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织；三是开发区管理机构及其职能部门。在三类行政诉讼被告中，行政机关是各级人民代表大会的执行机关，是典型的行政主体。行政机关内设机构、派出机构或者其他组织，开发区管理机构及其职能部门都是基于法律、法规或者规章的授权而实施特定的行政管理职能，行使行政管理职权。在宪法国家机构的框架下，这些行政主体的行政行为都是一种执行法律、法规和规章及权力机关决策的行为。正是基于行政行为的执行性，决定了行政主体与民事法人的不同特点。

一是行政机关等行政主体是依法成立的公权力机关或依法授权的公权力实施者。其组织结构及运作体制和机制是由法律法规规章所规定的，其负责人的产生亦有不同于民法法人法定代表人的法定机制和程序，其工作人员的选任和组成也有不同于民法法人的选用和管理规则，其行政行为的内容及程序均要受行政性法律、法规、规章及规范性文件的规制。因此，行政主体的成立和存续、组织目标或组织功能、组织方式和组织程序等与民事法人完全不同。即使国有企业法人和事业单位法人，在人事管理，特别是干部管理等方面都有行政化的特点，但基于其成立的目的和组织功能的差别，国有企业法人和事业单位法人也不具有行政主体的公权力实施者的特征，更不能用国有企业和事业单位的法人身份来反证行政机关的法人性。

二是在行政主体的行政过程中，个人服从组织、下级服从上级、全国服从中央是基本的行政法律规则。因此，在行政活动中，工作汇报或报告制度、批复或审批制度、负责人签批制度等是行政过程中的常规操作。行政主体及其工作人员可以依法享有一定的自由裁量权，但绝没有如同民事法人一样的意思自治。《中华人民共和国宪法》第八十九条第四项规定，国务院“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”，《中华人民共和国国务院组织法》第十五条亦规定，“国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作”。这种全国行政一体化、统一领导化是由我国的单一国家结构及政权体制决定的，也是行政机关区别于民事法人的重大特点。在行政管理中，各级地方行政机关无所谓独立人格，更无所谓法人地位。

三是行政主体的行政行为必须遵循法无授权不可为的限权法理，并严格遵守法律、法规、规章的权限和程序性规定，使各项行政行为具有实体和程序上的合法性。同时，行政行为的内容要有合乎社会共识的公平合理性，并就合法性和公平合理性接受行政相对人、社会公众的质疑和监督，接受人民法院及人民检察院的司法审判和法律监督。这与民事法人的法无禁止既可为的民事主体自治理念大不相同。

基于行政行为的上述特点，行政法学多以行政主体理论来描述行政机关等行政权的实施主体，亦有学者主张行政组织理论。但无论是行政主体理论，还是行政组织理论，都难以与民事法人理论相融通。尽管

---

①方流芳：《“法人”进入当代中国法律，意义何在？》，《中国法律评论》2019年第6期。

②最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组：《中华人民共和国民法典总则编理解与适用（上）》，北京：人民法院出版社，2020年，第492页。

学界偶有将行政主体视为公法人的主张，但在我国法学理论中并没有形成对公法人的理论共识，对公法人理论在我国法治建设中的可适用性也没有形成主流意见。更为重要的是，在法治实践中，行政立法，无论是实体法还是程序法，只字没有行政主体法定代表人的规定，将行政机关视为法人的情景仅限于《民法典》规定的特别法人的情景。综上，在行政法理论和实践中，除了行政诉讼法律文书中列示作为被告的行政主体的法定代表人以外，没有行政主体法定代表人的立法规定和理论论述及法律适用。

四、法定代表人的传统指代与演变

法定代表或法定代表人的用语早在民国时期就开始大量出现于立法文件及工作实务中，用以表示机关或社会团体中依法或依团体章程有权代表本机关或本团体的组织成员①，或者指代参加特定活动的国家机关或社会组织的合法代表者②，公司法上则指享有对外代表权的公司董事③。由此可见，这一时期的法定代表或法定代表人就是泛指国家或国家机关、各种社会组织团体在不同对外场合中的合法代表人，与机关或组织团体的性质（是否具有法人资格）没有必然联系。

新中国成立后，法定代表或法定代表人的上述用法在很长时间内仍在沿用，1950 年 12 月政务院颁布的《矿业暂行条例》即是一例④。1982 年 10 月《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》施行，该法对法定代表人的规定仍是沿用了传统的法定代表或法定代表人的概念。该法第四十四条第二款规定，“企业事业单位、机关、团体可以作为民事诉讼的当事人，由这些单位的主要负责人作为法定代表人。”1984 年《最高人民法院关于在经济审判工作中贯彻执行〈民事诉讼法（试行）〉若干问题的意见》中则进一步明确规定，“法定代表人必须是企事业单位、机关、团体及其它经济组织的主要行政负责人。”可见，此时民事诉讼法中作为诉讼代表的法定代表人就是指所有机关、团体、单位、及其它经济组织的行政负责人，不管这些机关、团体、单位、经济组织是否具有法人资格。

需要说明的是，这一时期的立法中已有“法人”的提法⑤，尽管对法人的概念缺乏明确的规定，但已经将“法人”与“其它经济组织”相区别，这在 1981 年 12 月 13 日第五届全国人民代表大会第四次会议通过，1982 年 7 月 1 日实施的《中华人民共和国经济合同法》第二条的规定中有清晰的体现：“本法适用于平等民事主体的法人、其他经济组织、个体工商户、农村承包经营户相互之间，为实现一定经济目的，明确相互权利义务关系而订立的合同。”⑥因此，《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》及其相关司法解释中关于法定代表人的规定，并非因为法律上尚无法人的规定而未将法定代表人作为法人诉讼代表的专用概念，该法对法定代表人的理解仍然是传统意义上的，即，法定代表人指所有组织体的有权代表。

据笔者的查阅，第一次将法定代表人限定为法人组织代表人的观点出现于 1985 年 11 月 19 日《人民日

---

①中国文化建设协会：《中国文化建设协会团体会员法定代表人比率办法》，《中国文化建设协会会报》1935 年第 1 卷第 8 期第 3 页。查阅于“全国报刊索引”：https://www.cnbksy.com/v2/。

②《执政府所拟之国民会议法定代表》，《晨报》1925 年 2 月 5 日，第 2 版，查阅于“全国报刊索引”：https://www.cnbksy.com/v2/。

③张正学编述：《东吴大学法律学院民法总则讲义：本论》，第 45 页。查阅于“全国报刊索引”：https://www.cnbksy.com/v2/。

④《矿业管理条例》第十五条、第十八条。

⑤如，1983 年 4 月生效的《国营工业企业暂行条例》第八条：“企业是法人，厂长是法人代表。企业对国家规定由它经营管理的国家财产依法行使占有、使用和处分的权利，自主地进行生产经营活动，承担国家规定的责任，并能独立地在法院起诉和应诉。”尽管此处的“法人代表”在用词上与法定代表人有差异，但其内涵与法定代表人是一致的，属于同一概念的不同表述，下文引用的《人民日报》资料可佐证。再如，1984 年 9 月 17 日最高人民法院发布的《最高人民法院关于贯彻执行〈经济合同法〉若干问题的意见》第 1 条“审查合同主体是否具有法人资格”规定，“法人至少应是由国家批准并按照有关规定成立的独立经济核算组织。”“工商行政管理部门不予认可的组织，应视为不具备法人资格”。

⑥此处的“其他经济组织”中的“其他”与《最高人民法院关于在经济审判工作中贯彻执行〈民事诉讼法（试行）〉若干问题的意见》中的“其它经济组织”中的“其它”系同义。

报》刊登的一篇知识问答——《何谓法人、法定代表人?》。该文认为:“法定代表人也称为法人代表,是指有法人资格的企业、农村社队、国家机关、事业单位、社会团体的行政主要负责人。”[①] 此时,正值1986年4月通过的《中华人民共和国民法通则》起草的关键时期,可以推论,该文观点代表了当时起草中的民法通则草案对法定代表人的基本认识。但从语义看,《民法通则》对法人法定代表人的规定,并没有体现法定代表人仅限于法人代表人的观念。《民法通则》第三十八条规定,“依照法律或者法人组织章程规定,代表法人行使职权的负责人,是法人的法定代表人”,这一表述仅仅明确了什么人可以充当法人的法定代表人,但据此认定,“法定代表人就是代表法人行使职权的负责人”是不符合形式逻辑的,该规定只是一个性质判断,且没有排斥其他经济组织等不具有法人资格的组织性民事主体代表人的法定代表人属性。

1991年4月9日,《中华人民共和国民事诉讼法》施行,该法才明确区分了法人法定代表人和其他非法人组织负责人在诉讼法上的不同称谓。该法第四十九条第二款规定,“法人由其法定代表人进行诉讼。其他组织由其主要负责人进行诉讼。”从此,在民事诉讼中,以法定代表人专指法人的诉讼代表人,将法人以外的其他组织的诉讼代表人称为主要负责人,法定代表人成为法人诉讼代表人的专属概念。[②] 此后,基于民事诉讼有力而广泛的影响,作为法人制度重要元素的法定代表人的概念日渐充斥于我国立法和法律实务,形成了一个不断增生的“规范群体”,[③] 成为民事法律法人制度中的一个重要的专门概念,在法律实务和法学语境中专指作为法人专门机构的法定代表人。

五、行政诉讼法律文书列示被告法定代表人的成因

行政诉讼之所以要列示被告行政机关的法定代表人,究其原因,首先应在于根深蒂固的以组织领导者为本质内涵的法定代表意识,其次是对法人制度的技术性应用,最后才是法院在行政诉讼中的一种惯性延伸。

首先,在民法上,法定代表人已从所有社会组织的代表者的代指功能,演变为法人组织唯一代表人的专门概念,且这一专门概念已广泛影响到其他法律部门并被多数非民事法律部门所接受,但在社会共识中,人们仍普遍认为,无论是政府还是各种社会组织或单位,总要有一个在决定或决策意义上说话算数的代表人。民众在与政府或组织单位进行交涉时,尤其是涉及复杂利益冲突的群体事件中,民众都要不惜一切,力求与“说话算数”的负责人直接对话即是明证。因为除了“说话算数”的负责人,其他人都可能因不具有代表权而不能说,或者说了也白说。对社会公众而言,他们并不在意法定代表人制度的概念和理论等问题,他们只认可一个单位的最高领导人肯定是这个单位中最有资格代表这个单位的人,这是社会公众对长存于我国的官本位现象的主观认识和接受的结果,也是民法上单一法定代表人制度被广泛使用和认同的社会观念基础。

其次,对法人有限责任制的技术利用。众所周知,法人具有风险和责任界分的功能,法人制度的重要特征在于法人组织和其投资者之间的相对独立,及法人组织的投资人对法人债务、法人组织对自身债务的有限性。法人制度有限责任制的社会经济价值在于,降低投资人和法人的经营风险,通过法人组织对自身债务的有限性,及投资人对法人组织的债务的有限性,为法人——尤其是法人的投资人构建一道风险隔离的制度屏障,达到鼓励公众投资的目的。但这种有限责任制的负面效果就是,有限责任及其风险隔离效应

---

①《经济法制》编辑部:《何谓法人、法定代表人?》,《人民日报》1985年11月19日,第2版。

②1991年《中华人民共和国民事诉讼法》是在“民法通则等一批重要的民事法律和与民事有关的法律”陆续制定,“民事诉讼法(试行)有些条款不够完善;人民法院在实践中也积累了不少经验,需要对民事诉讼法(试行)作相应的修改补充”的情况下制定的,但为什么把法定代表人修改为法人诉讼代表的专门用语,未见说明。合理的推测只能是与民法通则关于法人制度的规定相统一。参见:王汉斌:《关于〈中华人民共和国民事诉讼法(试行)〉(修改草案)的说明》,http://www.reformdata.org/1991/0402/4165.shtml,2024年10月21日。

③方流芳:《国企法定代表人的法律地位、权力和利益冲突》,《比较法研究》1999年第Z1期。

的滥用，行政主体法人化即有法人制度滥用的迹象。

在我国经济体制改革初期，法人制度承载着经济体制改革和依法治国的深切厚望，法人制度即是现代企业制度的具体制度载体，又是法治建设中法治建设和发展的重要标志[①]。国有企业通过法人制度获得独立自主的经营管理权，并以其经营管理的财产对外独立承担责任，企业的这种独立地位在保障国有企业成为市场交易独立主体的同时，也使作为企业投资人的政府从对企业的无限责任中脱离出来，改变了政府对企业的管理方式和责任形式。对国有企业而言，由法人制度而形成的政府投资人与企业间的责任切割对政府具有重要意义，也使政府感受到法人制度在责任管理中的技术价值。这种责任切割可以把改革过程中出现的因企业经营而引发的经济纠纷和影响性事件的责任承担者限定在特定企业或单位身上，避免让其背后的政府陷入其中，从而使政府可以以公共管理者的身份超然于冲突方，并以公平公正的管理者身份处理社会纷争，近年来深陷债务危机的城投类平台公司即是典型。这种责任分割的管理方式被移植到政府内部，政府及其各工作部门的法人化就有了重要的责任隔离的技术价值和实践意义。因此，随着 1987 年民法通则的实施，基于民法通则对“机关团体法人”的规定，政府及其工作部门的法人化日益得到广泛认可和应用，行政主体法定代表人的提出和适用则是政府及其工作部门法人化的必然结果。

行政诉讼法律文书列示行政主体法定代表人，以暗示被告行政主体具有法人资格，作为国家行政机关来讲，真正在意的并非作为行政诉讼被告的行政主体是否真正具有法人资格，而是借用法人制度的责任隔离功能，使被告行政主体成为涉案法律责任的最终承担者。[②] 对法院来说，通过法定代表人的列示默认行政诉讼被告的法人地位，并非真正无视民事私法与行政公法的差异，只是要服从或迎合国家行政机关对法人制度技术应用的需要。

需要说明的是，行政机关对法人制度的技术性利用也许并非有意为之，且至今未见作为行政诉讼被告的国家机关以法人有限责任对自己应承担的赔偿责任加以辩解，更未见地方政府或其财政部门以机关法人为由拒绝为承担行政赔偿责任的国家机关拨付相关赔偿或补偿费用，上述对法人资格的技术利用多限于行政主体与行政相对人间的司法监督性纠纷处理中。

再次，行政诉讼民事化的习惯沿用和行政主体理论的成长缓慢。早在改革开放初期，旨在维护私权利益的民告官的法律规定就开始出现[③]。到 1989 年 3 月，全国人大七届二次会议召开时，“我国已有 130 多个法律和行政法规规定公民和组织不服行政机关处理可以向法院起诉”，全国有 26 个高级法院、242 个中级法院、1154 个基层法院建立了行政审判庭。1987、1988 两年间，全国法院共受理行政案件 14513 件。[④] 这些案件的审理均依据《中华人民共和国民事诉讼法》（试行）审理。依据前述《中华人民共和国民事诉讼法》（试行）及相关司法解释的规定，无论是地方各级政府还是政府各工作部门均应以“这些单位的主要负责人作为法定代表人”代表本单位参加诉讼，行政案件的裁判文书列示行政案件被告的法定代表人完全符合当时的法律规定。

1990 年 10 月 1 日，《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称“行政诉讼法”）实施，行政诉讼从民事诉

---

①从国家管理的角度讲，通过国有企业的法人化及法人制度立法，不仅“使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”，而且也是“我们党治国理政从理念到方式的革命性变化”，使政府从主管政府转变为法治政府的重要改革措施。同时，法人制度的确立和发展，也是我国民事法律制度日益完善的重要表现。参见：《中共中央关于经济体制改革的决定》《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》《国务院关于加强法治政府建设的意见（国发〔2010〕33 号）》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》等文件内容。

②在行政赔偿案件，因为赔偿费用由被告行政主体的同级财政拨付，因此，作为被告的行政主体实为名义上的最终责任承担者。

③1980 年五届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》第十五条规定：“合营企业同税务机关在纳税问题上发生争议时，必须先按照规定纳税，然后再向上级税务机关申请复议。如果不服复议后的决定，可以向当地人民法院提起诉讼。”1981 五届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国外国企业所得税法》第十六条也作了同样的规定。

④任建新：《最高人民法院工作报告》，《人民日报》1989 年 4 月 9 日，第 2 版。

讼中分离成为与刑事诉讼、民事诉讼相并列的独立诉讼类型。但行政诉讼法并未对行政主体的身份性质及诉讼代表的称谓加以规定。1991 年 7 月 11 日施行的《最高人民法院印发〈关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)〉的通知》第 15 条规定,“在诉讼进行中,作为原告的法人或者其他组织和作为被告的行政机关的主要负责人被更换,导致参加诉讼的法定代表人也要更换时,应向人民法院提交新的法定代表人的身份证明书,继续参加诉讼”。这表明,在 1987 年 1 月 1 日民法通则施行、1991 年 4 月 9 日民事诉讼法施行的背景下①,人民法院对行政诉讼被告的诉讼代表仍以法定代表人相称。这可能与民法通则对机关法人的规定有关,更可能是一种不明就里的习惯沿用。

之所以说不明就里,是指因行政主体学理发展不足而导致的行政诉讼实践的理论指导缺失,以及对作为行政诉讼被告的行政主体的法律地位不清不楚,因此,对业已形成的习惯作法的沿用成为最安全的处理方式。事实上,随着行政诉讼法的施行,行政诉讼脱离民事诉讼归入行政法谱系,并成为促进行政主体理论兴起的一个重要因素②。遗憾的是,行政主体理论除了应对行政诉讼被告的确定难题外,至今也没有达到成熟或形成共识的程度③,在此理论状态下,行政诉讼实践对行政主体法律地位的茫然就成为必然④。

结　语

从民事诉讼法(试行)到民事诉讼法,从民法通则到民法总则、民法典,行政机关的民事法律主体地位从未加限制的“机关法人”转变为“特别法人”中的“机关法人”;法定代表人从“代表法人行使职权的负责人”到“代表法人从事民事活动的负责人”,从“企事业单位、机关、团体及其它经济组织的主要行政负责人”到“法人的正职负责人”,进而成为法人组织代表人的专用概念,法人和法定代表人的内涵和外延都发生了质的变化。

自行政诉讼法施行,我国的行政法学日益发展,行政法和行政诉讼法的立法日益成熟,但行政诉讼实践对被告的法律地位一直避而不论,不明不白地习惯性的把行政诉讼被告的主要负责人称为“法定代表人”,但这并不意味着法院对被告法人资格的确认⑤,行政诉讼对法定代表人的使用可能仍停留在民事诉讼法(试行)时期的法定代表人观念,也可能仅限于迎合国家行政对机关法人资格的技术利用。之所以造成这种状况,深层的原因可能是行政法学长期受行政行为学理的支配,法律关系理论在行政法上一直处于“备而不用的状态”⑥,而传统行政法学的行为方式法教义学难以与复杂的行政现实相契合,无力指导行政实践。行政诉讼只关注到外部行政行为的两端,把与行政相对人直接对立的行政机关认定为行政诉讼的当然被告和司法审查的对象,只是机械的表面性处理行政争端,无法触及行政法律关系的深层,这对从根本上解决行政争议是不利的。

令人高兴的是,许多法院的法官已经关注到这一问题,有些行政判决书不再列示作为被告行政机关的

---

①《民法通则》规定了法人制度,《民事诉讼法》对《民事诉讼法(试行)》的一项重大修改就是区分了法人组织当事人和非法人组织当事人的代表称谓,将法定代表人仅用于法人组织的诉讼代表,非法人组织的诉讼代表称作负责人,不用法定代表人。

②薛刚凌:《我国行政主体理论之检讨》,《政法论坛》1998 年第 6 期。

③王贵松:《行政主体论的中国变迁》,《法学评论》2023 年第 2 期。

④行政诉讼立法中并无审核行政诉讼被告法律地位的程序要求,原被告双方也不关心法院对被告负责人的称谓,法院也很少认真对待这一问题。前文中述及的公安派出所作为行政诉讼被告时其负责人被称为诉讼代表人,但有的法院也会将公安派出所的负责人称为法定代表人,此类案例参见:《季频不服宜兴市公安局宜城派出所治安其他行政行为案》,《中华人民共和国最高人民法院公报》2020 年第 12 期。

⑤现行适用于国家机关,并在行政诉讼中作为国家机关身份情况证明适用的“统一社会信用代码证书”中,既未标注法人资格,亦未标注法定代表人,仅标注“机构名称”“机构性质”“机构地址”“负责人”四项内容。

⑥赵宏:《法律关系在行政法上的功能定位与体系结构》,《环球法律评论》2024 年第 5 期。

法定代表人，或改列负责人[①]，但这毕竟只是少数人基于个人认识而进行的实践性探测，未形成关于行政法律关系框架下的行政主体的统一认识，更无相应的制度性安排。事实上，现行行政诉讼法及相关司法解释一直强调的是行政机关负责人出庭应诉，因此，在目前学理上未成共识的情况下，尽快依法修订行政诉讼文书的格式要求，将行政主体被告的诉讼代表列示为“负责人”，是行政诉讼严格依法司法的重要措施，也是推进行政法学理研究进一步深化的重要举措。

Deinstitutionalising Legal Representatives in Administrative Litigation Documents

LI Wei[1], XU Ling-zi[2]

(1. School of Law, Liaocheng University, Liaocheng 252059, China;
2. City University of Hong Kong College of Liberal Arts and Social Sciences, Hong Kong 999077, China)

Abstract: The administrative litigation system, having evolved from civil litigation, still bears vestiges of early civil procedures. The practice of listing legal representatives of defendants in administrative litigation documents exemplifies such historical imprints. However, with the implementation of the General Provisions of Civil Law and subsequent Civil Code, coupled with the continuous refinement of administrative legal systems, the concept of “legal representative” has become a specialized institution within the civil legal person framework. While administrative organs qualify as special institutional legal persons under civil law, this characterization applies only under specific circumstances. The private law status of administrative organs in civil law cannot encompass their nature as public law entities. Although public legal person theory exists in administrative law jurisprudence, Chinese substantive administrative law and administrative procedure legislation have not adopted this concept. Neither statutory provisions nor judicial practice recognize administrative organs as legal persons or refer to “legal representatives” of administrative organs. In this context, listing legal representatives in administrative litigation documents constitutes not only legal impropriety and logical inconsistency, but also undermines the development of administrative subject responsibility concepts and accountability systems. It is recommended that the Supreme People's Court expedite revisions to administrative litigation document formats, strictly adhering to the Administrative Procedure Law by specifying responsible persons of administrative subjects rather than legal representatives in judicial instruments.

Keywords: Legal Person System; Legal Representative; Administrative Litigation; Administrative Subject; Responsible Person

[责任编辑　治平]

①安徽省滁州市中级人民法院（2024）皖11行终20号行政判决书，安徽省芜湖市镜湖区人民法院（2024）皖0202行初12号行政判决书。