



顾肖荣 吴志良 费成康 主编
朱永梅 唐小波 著

行政诉讼法 比较

祖·国·大·陆·与·
港·澳·台·地·区·
法·律·法·规·
比·较·丛·书·

福建人民出版社



● 祖国大陆与港、澳、台地区法律法规比较丛书

行政诉讼法比较

顾肖荣 吴志良 费成康 主编
朱永梅 唐小波 著

福建人民出版社

行政诉讼法比较

XINGZHENG SUSONGFA BIJIAO

朱永梅 唐小波 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编: 350001)

福建第二新华印刷厂印刷

(三明市新市中路 70 号 邮编: 365001)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 7.375 印张 4 插页 170 千字

1999 年 6 月第 1 版

1999 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-211-03396-7
D·269 定价: 13.10 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

序

目前，祖国大陆与香港、澳门、台湾地区都有各自的法律制度。即便在1997年、1999年香港、澳门分别回归祖国后，这两个特区仍将保持各自特殊的法律制度。其中香港的法律属英美法系，澳门的法律属大陆法系。因此，中国一国之内将长期并存英美法系、大陆法系与社会主义法系三大法系和四种法律制度。

这些法律制度虽有很多共通之处，但彼此也有不少差异。近年来，随着祖国大陆与香港、澳门、台湾地区各种交往的日益发展，法律差异所导致的区际法律冲突逐渐增多。有些行为在祖国大陆是合法的，在香港却是非法的；另一些行为在澳门是合法的，在台湾则是非法的。因此，甲处某个守法的居民会因不知乙处法律的特殊规定，而误犯了乙处的法律；或者是因而未能有效地维护自己的合法权益，造成在财产、名誉或其他方面不应有的损失。

鉴于上述情况，开展祖国大陆与港、澳、台法律法规的比较研究，其意义是深远的。这一研究将指明祖国大陆与港、澳、台常用法律的主要差异。这对普通公民和法律工作者都有十分积极的意义。同时，研究者们也可利用这些研究成果，向有关的立法机构提出建议，以便这些机构在修订旧法、订立新法之际注意这些法律之间存在的差异，并探索解决这些法律冲突的有效途径。

祖国大陆与台湾都用中文立法，香港则用众多中国学者都能研读的英文立法。同时，这些法律都已结集出版，研究者们对它们都较为熟悉，并已作过相当的研究。澳门法律包括葡萄牙的法律与澳门本地的法律两部分。它们数量众多，未经系统整理。特

别是它们均用葡文书写，致使祖国大陆及台湾、香港地区都鲜有能够直接研读澳门法律的学者。因此，澳门法律与其他法律的比较，是本研究项目的难点，也是本研究项目的重点。

上海社会科学院法学研究所与澳门基金会在1994年开始酝酿有关合作进行法律比较研究。1995年初，合作课题正式启动。在开展此项研究的过程中，我们得到了国务院港澳事务办公室、新华社澳门分社、澳门立法事务办公室、澳门法律翻译办公室、澳门大学（香港城市大学）等机构和众多法律界同行的大力支持，使我们能克服各种困难，顺利地推进这一研究。在这一研究的成果——“祖国大陆与港澳台法律法规比较丛书”陆续出版之际，谨向所有支持、帮助过我们的人士表示由衷的感谢。

在确定这套全书的选题时，我们优先选择了贴近民众日常生活、实用性较强的法律。日后我们还将逐步扩大选题的范围。由于祖国大陆与香港、澳门、台湾地区的法律差异和冲突不会在短期内消失，因此本丛书的出版，并不意味着这一研究的终结，而只是宣告深化此项研究的开端。我们希望这套丛书能起到抛砖引玉的作用，吸引更多的学者来研究这一时代赋予当代法律学工作者的重大课题。

顾肖荣 吴志良 费成康

1998年3月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 概 述	(1)
一、行政诉讼制度的形成及历史发展	(1)
二、行政诉讼制度的类型及特点	(2)
第二节 祖国大陆行政诉讼制度的沿革	(4)
第三节 港、澳、台地区行政诉讼制度的历史沿革	(8)
一、香港地区行政诉讼制度概况	(8)
二、澳门地区行政诉讼制度概况	(10)
三、台湾地区行政诉讼制度概况	(12)
第四节 祖国大陆与港、澳、台地区行政诉讼法律法 规的冲突及解决途径	(15)
第二章 行政复议制度	(18)
第一节 祖国大陆的行政复议制度	(18)
一、行政复议的原则	(18)
二、行政相对人享有行政复议请求权的构成要件	(19)
三、行政复议的范围	(20)
四、行政复议程序	(21)
第二节 港、澳、台地区的行政复议制度	(22)
一、香港地区的行政复议	(22)
二、澳门地区的声明异议和行政上诉	(25)
三、台湾地区的诉愿制度	(28)
第三节 行政复议制度比较	(30)

一、行政复议的级别·····	(30)
二、行政复议(诉愿)与行政诉讼的关系·····	(31)
三、行政复议的受案范围·····	(31)
四、行政复议的机构·····	(32)
第三章 行政审判机关 ·····	(34)
第一节 祖国大陆的行政审判机关·····	(34)
一、人民法院的设置·····	(34)
二、两审终审制度·····	(35)
三、合议制度·····	(35)
四、回避制度·····	(36)
五、公开审判制度·····	(37)
第二节 港、澳、台地区的行政审判机关·····	(37)
一、香港地区·····	(37)
二、澳门地区·····	(40)
三、台湾地区·····	(43)
第三节 行政审判机关的比较·····	(45)
一、行政诉讼体制·····	(45)
二、行政审判机关的设置·····	(47)
三、行政法院法官的资格·····	(48)
四、行政审判组织·····	(49)
五、回避制度·····	(50)
第四章 行政诉讼的范围 ·····	(52)
第一节 祖国大陆行政诉讼的范围·····	(52)
一、人民法院受理的行政案件·····	(53)
二、不属人民法院受理的行政案件·····	(59)
第二节 港、澳、台地区的行政诉讼范围·····	(61)
一、香港地区·····	(61)

二、澳门地区	(62)
三、台湾地区	(66)
第三节 行政诉讼范围的异同	(71)
第五章 行政诉讼管辖	(73)
第一节 祖国大陆的行政诉讼管辖	(73)
一、级别管辖	(74)
二、地域管辖	(76)
三、共同管辖	(78)
四、移送管辖与指定管辖	(79)
五、管辖权的转移	(80)
第二节 港、澳、台地区的行政诉讼管辖	(80)
一、香港地区	(80)
二、澳门地区	(81)
三、台湾地区	(84)
第三节 行政诉讼管辖的比较	(85)
一、对管辖的法律规定区别	(85)
二、一些具体管辖问题的比较	(86)
第六章 行政诉讼参加人	(87)
第一节 祖国大陆的行政诉讼参加人	(87)
一、行政诉讼参加人的概念	(87)
二、行政诉讼的当事人	(87)
三、当事人的诉讼权利能力与诉讼行为能力	(88)
四、行政诉讼参加人的种类	(88)
第二节 澳门、台湾地区的行政诉讼参加人	(95)
一、澳门地区	(95)
二、台湾地区	(97)
第三节 行政诉讼参加人的比较	(100)

一、原告	(100)
二、被告	(101)
三、共同诉讼人	(102)
四、第三人	(103)
五、诉讼代理人	(103)
第七章 行政诉讼证据	(105)
第一节 祖国大陆的行政诉讼证据制度	(105)
一、诉讼证据的种类	(105)
二、举证责任	(106)
第二节 香港、台湾地区的诉讼证据制度	(108)
一、香港地区的证据制度	(108)
二、台湾地区的诉讼证据制度	(111)
第三节 诉讼证据制度的比较	(114)
一、诉讼证据制度的规定	(114)
二、证据的种类	(115)
第八章 行政诉讼的起诉与受理	(117)
第一节 祖国大陆行政诉讼的起诉与受理	(117)
一、起诉的概念	(117)
二、起诉的条件	(117)
三、起诉的程序	(120)
四、起诉的方式	(121)
五、受理	(122)
第二节 港、澳、台地区行政诉讼的起诉与受理	(123)
一、香港地区	(123)
二、澳门地区	(125)
三、台湾地区	(127)
第三节 起诉与受理的比较	(130)

第九章 行政案件的审理程序	(133)
第一节 祖国大陆的行政案件审理程序	(133)
一、审理前的准备	(133)
二、开庭审理的范围	(134)
三、开庭审理应遵循的原则	(135)
四、开庭审理的程序	(136)
五、申请撤诉	(137)
六、缺席判决	(138)
七、诉讼保全	(139)
八、妨害行政诉讼行为的强制措施、种类及采取强制措施的 程序	(140)
第二节 澳门、台湾地区的行政案件审理程序	(142)
一、澳门地区	(142)
二、台湾地区	(142)
第三节 祖国大陆与台湾地区行政案件审理程序的 比较	(147)
一、行政案件审理前的准备	(147)
二、行政诉讼审理的方式	(148)
三、自由心证原则	(149)
四、行政诉讼撤诉的规定	(150)
五、对妨害诉讼排除的规定	(150)
第十章 行政裁判	(151)
第一节 祖国大陆的行政裁判	(151)
一、行政案件审查的内容	(151)
二、行政裁判的依据	(152)
三、行政裁判的种类及内容	(154)
第二节 港、澳、台地区的行政裁判	(162)

一、香港地区的行政裁判	(162)
二、澳门地区的行政裁判	(166)
三、台湾地区的行政裁判	(172)
第三节 行政裁判的比较	(180)
一、裁判依据	(180)
二、判决的种类	(181)
三、判决理由	(182)
第十一章 行政裁判的救济程序	(183)
第一节 祖国大陆行政裁判的救济程序	(183)
一、二审程序	(183)
二、再审程序	(188)
第二节 台湾地区司法行政裁判的救济程序	(191)
第三节 海峡两岸行政裁判救济程序的比较	(194)
第十二章 行政赔偿诉讼	(196)
第一节 祖国大陆的行政赔偿诉讼	(196)
一、行政赔偿责任的原则和构成要件	(197)
二、行政赔偿的范围	(198)
三、行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(199)
四、行政赔偿程序	(201)
五、赔偿方式与计算标准	(202)
第二节 澳门、台湾地区的行政赔偿诉讼	(203)
一、澳门地区的行政赔偿诉讼	(203)
二、台湾地区的行政赔偿诉讼	(206)
第三节 行政赔偿诉讼的比较	(215)
一、关于归责原则	(215)
二、关于行政侵权赔偿的范围	(217)
三、关于请求赔偿的途径	(218)

四、关于无过错责任的规定	(218)
五、关于赔偿的标准	(219)
六、关于追偿权和求偿权	(219)
七、关于赔偿请求的时效	(220)
 主要参考书目及资料.....	(221)
后 记.....	(224)

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、行政诉讼制度的形成及历史发展

行政诉讼制度是近代、现代国家的一项十分重要的法律制度，它的形成经历了一个漫长的历史过程。从经济条件上来说，由于封建时代国王（皇帝）是唯一的经济主体，不存在一个经济主体对另一个经济主体的制约，因而缺乏行政诉讼制度产生的经济基础。只有到了资本主义时代，自由商品经济的发展导致了多种经济主体并存，这些经济主体与国家这一经济主体的矛盾、冲突，成为行政诉讼制度形成的一个契机。

资本主义思想家所倡导的三权分立理论和法治理论，为资本主义国家行政诉讼的形成提供了思想基础。所谓三权分立，就是把国家权力划分为立法权、司法权、行政权三部分，并赋予议会、法院、政府分别行使，以达到权力的彼此牵制、相互制衡。行政诉讼正是国家通过司法程序对政府行政行为的监督和制约。所谓法治，是指一切行政行为都必须合法，对不合法的行政行为都可通过司法程序进行处理。行政诉讼制度是矫正行政违法的一种主要的法律手段。

在欧洲大陆，随着资产阶级革命的胜利，代议民主政治制度取代了封建专制制度，掌握国家强制机器的庞大机关成为代议机关（即国会）的执行机关（即政府）。宪法制度的确立，使行政权力及其他国家权力与人民的关系固定化，产生了法治政府和有限政府的观念。而后随着商品经济的充分发展，垄断资本主义开始形成，国家直接干预经济活动和参与人民生活，行政权力空前扩张，机关和公务员数量空前膨胀，行政机关与人民和社会的矛盾冲突激化到必须建立一个法律部门加以调整的程度，于是逐步形成了近代意义上的行政诉讼制度。

社会主义国家不同于资本主义国家，它的行政诉讼的基本理论基础是人民主权学说。即国家权力机关由人民选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关等由权力机关产生，对它负责、受它监督。一切国家机关（包括行政机关）及其工作人员必须对人民负责，人民有权参加国家管理，有权监督国家管理。人民通过行政诉讼来监督国家机关的管理活动，正体现了人民当家作主的政治地位，正是人民主权观念在国家生活中的具体表现。

二、行政诉讼制度的类型及特点

行政诉讼制度按其性质分类，可分为资本主义国家行政诉讼制度和社会主义国家行政诉讼制度两大类型。其中资本主义国家的行政诉讼制度又可分为以法国为代表的大陆法系国家的行政诉讼制度和以英国、美国为代表的英美法系国家的行政诉讼制度，它们各具不同的发展轨迹及特点。

（一）资本主义国家的行政诉讼制度

1. 大陆法系国家的行政诉讼制度

法国作为大陆法系国家的代表，其行政诉讼的最大特点是受理行政诉讼的法院为行政法院，与普通法院分立，另成一个系统。

法国深受思想家孟德斯鸠“三权分立”理论的影响，认为行政、司法互不干涉；裁决行政纠纷属行政事务，故行政诉讼理应由行政机构——行政法院受理。行政法院在组织上是独立的，对行政案件享有独立的审判权，行政机关和普通法院无权干涉，这就保证了行政审判的公正性。行政法院的法官具有行政经验和审判经验，这有利于弄清案件事实，保证审判质量和效率。法官审判案件的程序主要由成文法规定，并主要适用行政诉讼法规，适用普通法规则为例外。

2. 英美法系国家的行政诉讼制度

与大陆法系国家不同，英美法系国家普通法院是行政诉讼的主要受理机构，且对其他行政诉讼的受理机构的裁决享有最终裁决权。按照普通法传统，普通法院是能够行使国家审判权（包括对行政案件的审判）的唯一机构，而不能在普通法院之外另设特别法院与之分享。同时，随着现代各国行政诉讼制度的发展，出现了专门的行政裁判机构，它享有独立的裁判权，且程序简便、诉讼费用低、裁判官具有行政经验，从而能够迅速解决大量的现代行政纠纷。当然，这种专门行政裁判机构只能受理本部门所做决定引起的行政案件，对本部门以外的行政机关行政行为引起的行政案件，当事人只能向普通法院起诉或向相应的行政机关申诉。

英美国家行政诉讼以适用普通法为原则，适用特别规则（行政法规则为例外）。

（二）社会主义国家的行政诉讼制度

社会主义国家的行政诉讼制度最初产生于前苏联，我国从建国伊始就已注意到行政诉讼问题，但由于种种原因，直到粉碎“四人帮”后，才逐步恢复行政法制建设工作，颁布了一系列有关行政诉讼的法律和行政法规。相对于资本主义国家，社会主义国家的行政权力对社会生活和经济生活的干预更深入，行政职务更

发达，因而行政诉讼的地位更为重要。

第二节 祖国大陆行政诉讼制度的沿革

从中华人民共和国建立起，我国就曾尝试建立行政诉讼制度。1949年起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条规定：“人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”这为祖国大陆的行政诉讼制度奠定了立法基础。1949年12月20日经中央人民政府批准公布的《最高人民法院试行组织条例》规定，在最高人民法院设立行政审判庭。后因种种原因，设立行政诉讼制度问题迟迟未能提上议事日程。50年代，仅在个别法律、法规中规定了类似行政诉讼的条款。如1950年6月30日公布的《中华人民共和国土地改革法》第31条规定，在划分阶级成分中，对经区人民政府批准评定的阶级成分，本人或其他人如有不同意见，可以于“批准后15日内向县人民法院提出申诉，经县人民法院判决执行。”1952年3月24日公布的《政务院关于“五反”运动中成立人民法庭的规定》中明确，工商户对于节约检查委员会关于守法户、基本守法户和半守法半违法户的审定和处理“不服时，可请求市人民法庭（或市、县人民法院）处理之。”但由于当时的各级人民法院主要忙于审理刑事案件，人民的行政诉讼意识也比较薄弱，因而行政案件极少发生，也极少受理。

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会通过的中华人民共和国第一部宪法第97条明文规定：“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书

面控告或者口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。”这从根本大法上确定了我国实行行政诉讼的原则。

但是，由于我国长期存在“民不告官”等封建残余思想，加上政府机关工作强调按政策办事，法制也并不健全，因而行政诉讼缺少存在和发展的土壤，行政诉讼制度仍处于探索阶段。

十年“文化大革命”结束之后，国家汲取历史教训，开始强调发展人民民主，健全社会主义法制，逐步建立起社会主义的民主和法制。从1979年开始，一些法律开始规定行政相对人不服行政机关的处罚或其他处理决定的，可以向人民法院提起诉讼。例如1979年颁布的《选举法》第25条和1980年颁布的《中外合资经营企业所得税法》第15条的规定等。类似条款的法律规定涉及治安管理、自然资源管理、城市管理、税务管理、卫生管理等国家行政管理的众多领域。尤其是1982年新颁布的《宪法》，总结了历史经验，对行政诉讼制度作了进一步的确认。该法第41条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告和检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实诬告陷害。”

应该说，1982年发布试行的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》对于我国行政诉讼制度的建立具有更为重要的作用。该法第3条第2款明确规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”自此，我国的行政诉讼开始有了统一的程序可资遵循。从此，除由全国人大及其常委会通过越来越多的法律载有规定由人民法院审理行政案件的条款外，国务院也相继发布或批准发布许多规定由人民法院审理行政案件条款的行政法规，各省、自治区、直辖市国家权力机关陆续通过许多规定由人民法院审理行政案件条款的地方性法规。在司法方面，随着1986年底