



高等学校法律实务系列教材（第二辑）

Practical Legal Textbook Series in Institutions of Higher Education

总 主 编 孟庆瑜

副总主编 何秉群 朱良酷 时清霜

行政诉讼实务教程

Practical Textbook on Administrative Procedure Law

主 编 尚海龙 韩锦霞

副主编 许双全 谭 剑 申 静



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

高等学校法律实务系列教材

(第二辑)

立足前沿 培养卓越法律人才

刑法(总论)案例教程

刑事诉讼法案例教程

民事诉讼法案例教程

行政诉讼实务教程

商法案例教程

知识产权法案例教程

环境保护法案例教程

公证与律师制度实务教程

- **主题** 案例研析与实务操作有机结合
- **特点** 高等学校与实务部门共同开发
- **目标** 法学教育与法律实践相辅相成



中国民主法制出版社
天猫旗舰店

上架建议 | 法律实务教材

ISBN 978-7-5162-1272-1



定价: 35.00元



高等学校法律实务系列教材（第二辑）

Practical Legal Textbook Series in Institutions of Higher Education

总主编 孟庆瑜

副总主编 何秉群 朱良酷 时清霜

行政诉讼实务教程

Practical Textbook on Administrative Procedure Law

主 编 尚海龙 韩锦霞

副主编 许双全 谭 剑 申 静



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼实务教程/尚海龙,韩锦霞主编. —北京:
中国民主法制出版社,2016.8
高等学校法律实务系列教材/孟庆瑜主编
ISBN 978-7-5162-1272-1
I. ①行… II. ①尚… ②韩… III. ①行政诉讼法
—中国—高等学校—教材 IV. ①D925.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 188597 号

图书出品人:刘海涛
出版统筹:赵卜慧
策划编辑:逯卫光
责任编辑:张立明

书名/行政诉讼实务教程

HANGZHENG SUSONGSHI WU JIAO CHENG

作者/尚海龙 韩锦霞 主编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 63057714(发行部)
传真/(010)63056975 63056983
[http:// www. npcpub. com](http://www.npcpub.com)
[E-mail: mzfx@ npcpub. com](mailto:mzfx@npcpub.com)
经销/新华书店
开本/16开 787毫米×960毫米
印张/15.25 字数/245千字
版本/2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷
印刷/三河市航远印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-1272-1
定价/35.00元
出版声明/版权所有,侵权必究

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

高等学校法律实务系列教材(第二辑)编审委员会

总 主 编 孟庆瑜

副 总 主 编 何秉群 朱良酷 时清霜

编委会成员(按姓氏笔画排序)

马丽丽 马洪超 王仁波

王 琳 冯惠敏 刘广明

尚海龙 陶建国 袁海英

傅君佳 曾 红 韩锦霞



总序

为了贯彻落实教育部、中央政法委《关于实施卓越法律人才教育培养计划的若干意见》的文件精神,全面推进法律硕士专业学位研究生教育综合试点改革工作,充分发挥国家大学生校外实践基地的育人功能,持续深化法学专业实践教学改革,不断提高法学专业学生的实践创新能力,我们组织法学专家与法律实务部门专家共同编写了高等学校法律实务系列教材。

该套教材共分两辑:第一辑 2015 年已出版,以《宪法案例教程》《行政法案例教程》《刑法案例教程》《民法案例教程》《经济法案例教程》《刑事诉讼实务教程》《民事诉讼实务教程》和《法律文书实务教程》等 8 部教材为主要内容;第二辑以《商法案例教程》《知识产权法案例教程》《刑事诉讼法案例教程》《环境保护法案例教程》《民事诉讼法案例教程》《刑法(总论)案例教程》《公证与律师制度实务教程》《行政诉讼实务教程》等 8 部教材为主要内容。

本套教材以案例研析和实务操作为主题,以高等学校和实务部门的共同开发为特点,以培养学生的法律实践应用能力为目标,以逐步形成适应应用型、复合型法律人才培养需要的法律实务教材体系。教材的编写力求遵循以下原则:一是理论与实践相结合,突出实践性。即教材内容要强化法学理论和原理的综合应用,强调实践和应用环节,侧重实践能力培养,为学生的知识、能力、素质协调发展创造条件。二是立足现实,追踪前沿。即教材内容要最大程度地反映本专业领域的最新学术思想和理论前沿,吸收本专业领域的最新实务经验和研究成果,具有前瞻性。三是全面覆盖,突出重点。即教材既要整体反映本专业知识点,又要彰显案例和实务操作领域的规律和重点,以避免与理论教材之间的内容重复。

本套教材的编写力求满足以下要求:一是立足基础,突出应用。即立足基本知识,不做系统讲解,着重法律应用,突出应用性和实务特色。二是表述准确,言简意明。即基本概念阐释清晰准确,知识要点讲解言简意赅。三是篇幅适中,便于使用。即控制每部教材的篇幅字数,均衡各章之间的权重,不宜畸轻畸重。四是知识案例,融会贯通。即将知识讲授与案例评析有机结合,真正做到以案说法,突出案例与知识的互动。

本套教材的编写是高等院校与法律实务部门之间深入合作和大胆尝试的结果,无论是教材内容,还是编写体例,肯定还存在诸多有待完善提高的地方,使用效果也有待教学实践的评估与检验。我们将及时总结经验,不断修订提高。同时,也期待着法学界和法律实务部门的各位同仁能够提出宝贵的意见和建议。

教材编委会

2016年3月26日



目 录

第一章 行政诉讼基础	001
第一节 行政诉讼	001
第二节 行政诉讼法	007
第三节 行政诉讼法的基本原则	016
第二章 行政诉讼受案范围	032
第一节 行政诉讼受案范围概述	032
第二节 行政诉讼受案范围的历史发展	034
第三节 可诉行政行为	037
第四节 受案范围的排除	044
第三章 行政诉讼管辖	051
第一节 行政诉讼管辖概述	051
第二节 行政诉讼的级别管辖	054
第三节 行政诉讼的地域管辖	060
第四节 行政诉讼的裁定管辖	063
第四章 行政诉讼参加人	067
第一节 行政诉讼当事人概述	067
第二节 行政诉讼中的原告	069
第三节 行政诉讼中的被告	074

第四节	行政诉讼中的共同诉讼与第三人	078
第五节	行政诉讼中的诉讼代理人	084
第五章	行政诉讼证据	088
第一节	行政诉讼证据概述	088
第二节	行政诉讼的举证责任	094
第三节	行政诉讼的证据规则	098
第六章	行政诉讼制度	114
第一节	撤诉	114
第二节	调解	118
第三节	缺席判决	121
第四节	诉讼不停止执行	123
第五节	妨害行政诉讼	125
第六节	诉讼保全	129
第七节	先予执行	130
第七章	行政诉讼程序	134
第一节	诉权与诉讼类型	134
第二节	第一审普通程序	139
第三节	简易程序	147
第四节	第二审程序	151
第五节	审判监督程序	155
第八章	行政诉讼的法律适用	160
第一节	行政诉讼法律适用概述	161
第二节	行政诉讼法律适用中的“依据”	165
第三节	行政诉讼法律适用中的“参照”	174
第四节	行政规范性文件的审查与适用	180
第九章	行政诉讼一审判决	185
第一节	行政诉讼判决概述	185
第二节	驳回诉讼请求判决与确认合法、有效判决	187
第三节	撤销判决、确认违法判决、确认无效判决与变更判决	191
第四节	履行判决与给付判决	198
第五节	行政赔偿与行政补偿判决	202

第十章	行政诉讼二审判决与行政诉讼裁定、决定	204
第一节	行政诉讼二审判决	204
第二节	行政诉讼裁定	208
第三节	行政诉讼决定	214
第十一章	行政赔偿诉讼	218
第一节	行政赔偿诉讼概述	218
第二节	行政赔偿诉讼的适用范围	223
第三节	行政赔偿诉讼的当事人	226
第四节	行政赔偿诉讼的程序	229
后	记	233

CHAPTER 1

第一章

行政诉讼基础

第一节 行政诉讼

一、行政诉讼的基本概念

行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益,向人民法院提起诉讼,人民法院依法予以受理、审理并作出裁判的活动。简言之,行政诉讼是人民法院适用司法程序解决行政争议的活动。行政诉讼具有以下特征。

第一,行政诉讼的内容具有特殊性。行政诉讼解决的是行政争议。行政争议即所谓的“官民”之争。“官民”关系是一国之中最重要的社会关系,“官民”之争的公正、和平、及时、顺利解决对国家的稳定与发展具有深远的意义。作为解决“官民”之争的最终的和最有效的途径,行政诉讼对构建和谐社会、建设法治政府发挥着关键作用。

第二,行政诉讼的当事人具有恒定性。在行政法律关系中,行政机关认为公民、法人或者其他组织的行为违法,可以依法采取行政强制措施、实施行政处罚,无需提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为违法,则只能通过提起行政诉讼等方式保护自己的合法权益。因此,在行政诉讼中,原告只能是公民、法人或者其他组织,被告则只能是行政机关。^①

第三,行政诉讼的主导者是人民法院。在行政法律关系中,占主导地位的是

^① 参见林莉红:《行政诉讼法学》,武汉大学出版社2015年版,第4页、第8页。值得关注的是,依据全国人大常委会《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,检察机关目前正在开展包括行政公益诉讼在内的公益诉讼试点工作。在此类行政公益诉讼中,原告为检察机关,如,“贵州省黔西县人民检察院诉黔西县林业局案”(贵州省仁怀市人民法院(2015)仁环保行初字第1号行政判决书)。另外,最高人民法院《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发[2016]6号)第14条规定:“人民检察院以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼,诉讼权利义务参照行政诉讼法关于原告诉讼权利义务的规定。”

行政机关;在行政诉讼法律关系中,原告与被告的法律地位是平等的,而人民法院则是居于原告与被告之上的主导者,决定着整个行政诉讼程序的开始、进行与终结。

二、行政诉讼与相关制度的关系

(一)行政诉讼与行政复议

1. 共同之处

第一,两者的内容都是解决行政争议,即“官民”之争。

第二,两者的当事人都是恒定的,即一方是公民、法人或者其他组织,另一方是行政机关。

第三,两者的审查对象都是行政行为,即行政机关运用行政权作出的影响公民、法人或者其他组织权益的行为。

第四,两者的性质都是行政救济,即对受到行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织的合法权益进行补救。

2. 不同之处

第一,裁决主体不同。行政诉讼的裁决主体是人民法院,其本质是司法行为;行政复议的裁决主体是行政复议机关,其本质是行政行为。

第二,审查程序不同。行政诉讼程序是典型的司法程序,实行两审终审制,具有严格、规范的特点;行政复议程序则是具有司法性的行政程序,原则上实行一级复议制,具有迅捷、简便的特点。

第三,审查强度不同。行政诉讼中,人民法院原则上仅审查行政行为的合法性,而不审查其适当性;行政复议中,复议机关则不仅审查行政行为的合法性,而且审查其适当性。

第四,法律效力不同。行政诉讼中,法院的生效裁判具有最终的法律效力;行政复议中,除法律明文规定之外,复议决定不具有最终的法律效力,申请人不服复议决定的,还可以依法向人民法院提起行政诉讼。

3. 相互衔接

依据行政诉讼法及相关法律、法规的规定,二者的衔接有以下四种模式。

第一,自由选择复议或者诉讼,复议不终局。当事人可以在申请行政复议和提起行政诉讼之间进行选择。选择申请复议的,如对复议决定不服,仍然可以提起诉讼。目前,我国大部分法律、法规采取的是这种衔接模式。

第二,复议前置,但不终局。当事人必须先申请行政复议,对复议决定不服才能提起行政诉讼。目前,我国有不少法律、法规有如此规定。如,行政复议法第30

条第1款^①、税收征收管理法第88条第1款^②、海关法第64条^③等。

第三,自由选择复议或者诉讼,但复议终局。当事人可以在申请行政复议和提起行政诉讼之间进行选择。但是,选择申请复议的,即使对复议决定不服,也不得再提起诉讼。如,行政复议法第14条的规定。^④

第四,只能申请复议,不得提起诉讼。如,行政复议法第30条第2款^⑤、出境入境管理法第64条^⑥的规定。

目前,我国行政诉讼与行政复议的衔接,采取的是以第一种模式为主,以第二种模式为辅,以第三种和第四种模式为例外。复议前置只能由法律、法规规定,复议终局只能由法律规定。^⑦

(二) 行政诉讼与民事诉讼

1. 共同之处

在我国,行政诉讼最初适用的是民事诉讼程序。^⑧随着行政诉讼法的颁布实施,行政诉讼才成为一项独立的诉讼制度。两者的共同之处主要包括。

第一,两者都是国家审判活动的一种,其裁判主体都是人民法院。人民法院在这两种诉讼中都必须以事实为根据,以法律为准绳。同时,两者都实行合议、回避、两审终审、公开审判等基本制度。

第二,两者的部分程序法依据相同。人民法院对行政案件的审理,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以

① 行政复议法第30条第1款规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的,应当先申请行政复议;对行政复议决定不服的,可以依法向人民法院提起行政诉讼。”

② 税收征收管理法第88条第1款规定:“纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同税务机关在纳税上发生争议时,必须先依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保,然后可以依法申请行政复议;对行政复议决定不服的,可以依法向人民法院起诉。”

③ 海关法第64条规定:“纳税义务人同海关发生纳税争议时,应当缴纳税款,并可以依法申请行政复议;对复议决定仍不服的,可以依法向人民法院提起诉讼。”

④ 行政复议法第14条规定:“对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的,向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的,可以向人民法院提起行政诉讼;也可以向国务院申请裁决,国务院依照本法的规定作出最终裁决。”

⑤ 行政复议法第30条第2款规定:“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定,省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。”

⑥ 出境入境管理法第64条规定:“外国人对依照本法规定对其实施的继续盘问、拘留审查、限制活动范围、遣送出境措施不服的,可以依法申请行政复议,该行政复议决定为最终决定。其他境外人员对依照本法规定对其实施的遣送出境措施不服,申请行政复议的,适用前款规定。”

⑦ 参见周佑勇:《行政法原论》,中国方正出版社2005年版,第384页。

⑧ 民事诉讼法(试行)(1982年)第3条第2款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定。”

及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,行政诉讼法没有规定的,适用民事诉讼法的相关规定。

第三,两者的部分实体法依据相同。人民法院审查行政机关是否依法履行、按照约定履行协议或者单方变更、解除协议是否合法,在适用行政法律规范的同时,可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范。

第四,公民、法人或者其他组织对行政机关不依法履行、未按照约定履行协议提起行政诉讼的,参照民事法律规范关于诉讼时效的规定,诉讼费用采用民事案件交纳标准。

2. 不同之处

第一,解决的争议不同。行政诉讼所要解决的是行政机关与行政相对人之间因行政权的行使而发生的公法争议;民事诉讼所要解决的是平等民事主体之间因人身关系、财产关系而发生的私法争议。

第二,受案范围不同。行政诉讼法对人民法院受理行政案件的类型作了限制性规定。换言之,并非所有的行政争议都属于人民法院的受案范围;民事诉讼法则没有对人民法院受理民事案件的范围进行限制。

第三,诉权不同。在行政诉讼中,原告有起诉权,但被告不具有反诉权;在民事诉讼中,双方当事人的诉权则是对应的,原告有起诉权,被告有反诉权。

第四,举证责任不同。在行政诉讼中,由被告,即行政机关对其所作出的行政行为的合法性承担举证责任,原告只在特定情况下才承担举证责任;在民事诉讼中,举证责任由原告和被告分担,实行“谁主张,谁举证”的原则。

第五,主要法律依据不同。行政诉讼以行政处罚法、行政许可法等行政实体法、行政程序法和行政诉讼法为依据;民事诉讼则以民法通则、合同法等民事实体法和民事诉讼法为依据。

第六,审理结果不同。行政诉讼的审理结果主要是针对被诉的行政行为作出撤销、变更、确认、给付等类型的判决;民事诉讼的审理结果则直接针对原告的诉讼请求作出给付、形成或者确认判决。

3. 相互衔接

第一,行政争议构成民事争议的先决问题。在民事诉讼中,有时会遇到当事人所主张的权利、所实施的行为是以行政行为为基础的情况。由于行政行为具有公定力,法院不得任意否定。因此,要解决当事人之间的民事争议,就必须首先解决行政行为的合法性问题。简而言之,行政行为的合法性构成解决民事

争议的先决问题。在这种情况下,法院应当中止民事案件的审理,由当事人提起行政诉讼,待行政行为的合法性问题解决后,再恢复民事诉讼程序。如,在徐静诉罗美玲、朱晓玉等民间借贷纠纷一案的审理过程中,朱晓玉提起行政诉讼,诉请撤销椒江区市场监督管理局作出的注销永丰公司登记的行政行为。因该行政诉讼对借贷纠纷一案的处理结果有影响,台州市椒江区人民法院裁定中止审理。后椒江区市场监督管理局撤销了对永丰公司作出的注销登记,朱晓玉经准许撤回了对椒江区市场监督管理局的起诉。之后,台州市椒江区人民法院决定恢复对借贷纠纷一案的审理。^①

第二,民事争议构成行政争议的先决问题。在行政诉讼中,有时也会遇到行政案件的审理以民事诉讼裁判为依据的情况。依据行政诉讼法第61条第2款的规定,法院可以裁定中止行政诉讼。如,在凤仙、凤玲等诉灵璧县房产管理局一案中,安徽省宿州市中级人民法院判称:“灵璧县人民法院作出(2015)灵民初字第00441号民事判决,认定争议的房屋不属于遗产,判决驳回凤仙、凤玲、凤艳、凤莉要求分割涉案房产的诉讼请求。该案现已被宿州市中级人民法院发回重审,尚在审理之中。因此,本案应中止行政诉讼。一审法院在上述民事案件尚未终审的情况下,径行作出判决,违反法定程序,依法应予撤销。”^②

第三,行政诉讼附带解决民事争议。依据行政诉讼法第61条第1款的规定,在涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政诉讼中,当事人申请一并解决相关民事争议的,人民法院可以一并审理。决定一并审理相关民事争议的,民事争议应当单独立案,由同一审判组织审理。除法律另有规定之外,人民法院一并审理相关民事争议,适用民事法律规范的相关规定。对于行政争议和民事争议,人民法院应当分别裁判。应当注意的是,在行政附带民事诉讼中,法院对民事诉讼的受理是以行政诉讼的成立为前提的。如,在龚钜南诉慈溪市人民政府一案中,宁波市中级人民法院裁定指出:“当事人申请一并解决相关民事争议,应以所附行政诉讼案件符合起诉条件为前提。原告提起的征收土地行为违法、不履行支付土地补偿费法定职责诉讼,不符合起诉条件,其所提出的一并解决土地补偿费争议的请求,欠缺受理依据,不应予以受理。”^③

① 案情详见台州市椒江区人民法院(2015)台椒商初字第2639号民事判决书。

② 安徽省宿州市中级人民法院(2015)宿中行终字第101号行政裁定书。

③ 浙江省宁波市中级人民法院(2015)浙甬行初字第227号行政裁定书。