

中国大陆、台湾、香港、澳门行政诉讼：制度、立法与案例丛书
主编 应松年

Administrative Litigation in Mainland:
System, Legislation and Cases

中国大陆行政诉讼：
制度、立法与案例



胡建淼 赵大光 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



中国大陆、台湾、香港、澳门行政诉讼：制度
主编 应松年

Administrative Litigation in Mainland: System, Legislation and Cases

中国大陆行政诉讼： 制度、立法与案例



胡建淼 赵大光 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大陆行政诉讼：制度、立法与案例 / 胡建森，赵大光等著．—杭州：浙江大学出版社，2011.5

（中国大陆、台湾、香港、澳门行政诉讼：制度、立法与案例丛书 / 应松年主编）

ISBN 978-7-308-08036-1

I. ①中… II. ①胡… ②赵… III. ①行政诉讼—研究—中国 IV. ①D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 199510 号

中国大陆行政诉讼：制度、立法与案例

胡建森 赵大光 等著

策 划 袁亚春

责任编辑 田 华

封面设计 雷建军

出版发行 浙江大学出版社

（杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007）

（网址：<http://www.zjupress.com>）

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 40.5

字 数 748 千

版 印 次 2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08036-1

定 价 98.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

丛书编委会

编委会主任

应松年

中国政法大学终身教授、博导，中国法学会行政法学研究会会长

编委会成员

赵大光

最高人民法院行政庭庭长、高级法官，中国法学会行政法学研究会常务理事

胡建森

国家行政学院法学部主任、教授、博导，中国法学会行政法学研究会副会长

刘宗德

台湾政治大学法律学系特聘教授、博导，台湾行政法学会理事长

马怀德

中国政法大学副校长、教授、博导，中国法学会行政法学研究会副会长

林 峰

香港城市大学中国法与比较法研究中心主任，法律学院副教授

米万英

澳门特别行政区检察院助理检察长，澳门大学法学院兼职助理教授

朱新力

浙江大学光华法学院常务副院长、教授、博导，中国法学会行政法学研究会常务理事（执行编委）

编委会秘书

王 静

国家行政学院法学部讲师，法学博士

蒋红珍

上海交通大学国际与公共事务学院讲师，法学博士

俞 楠

中国政法大学宪法学与行政法学博士研究生

总 序

行政诉讼制度是一套重要的法律制度。从宪政角度看,行政诉讼是监督国家权力、保障人民权利最直接的制度保障,关系到一个国家司法救济制度的完善、人权保障程度的健全,决定着公民与国家之间格局的形成。从社会效果看,在全球化浪潮汹涌和多元文化盛行的当今时代,行政诉讼确立起一套可供操作的制度框架,能够使层出不穷的利益冲突和观念分歧消弭在这套制度框架之内,从而确保社会的稳定和进步发展。可以说,追求行政诉讼制度的完善,是现代法治进程的重要环节。

由于历史的原因,中国大陆、台湾、香港、澳门在行政诉讼文化和制度方面存在诸多差别。从历史进程上看,既有中国大陆自新中国成立尤其是改革开放以后的“推倒重来”,也有台湾地区带着国民政府制定的“六法全书”漂洋过海后的“继往开来”;从法系归属上看,既有香港地区遵循英国法律制度的“普通法系”渊源,又有台湾地区效仿德国行政法制度的“大陆法系”传统;从发展阶段上看,既有大陆在法治发展进程中从近代到现代的蹒跚学步,又有香港、台湾地区现代化法治进程基本完善,甚至面临现代化“祛魅”的后现代尴尬……带着加强对话与交流的心情,我们想要把我国大陆、台湾、香港、澳门既有的行政诉讼制度及其立法和判例的状况真实地呈现给读者(也因此,我们保留了各地在写作上的不同规范形态。由此引起阅读上的不便,敬请读者谅解),这就是本书写作的初衷所在。

值得一提的是,中国大陆、台湾、香港、澳门有着共同的文化背景,特别是澳门和台湾地区,在法律的移植和继受上与大陆几乎同根同源,他们的制度和实践对于大陆具有极其重要的参考价值。正值中国大陆《行政诉讼法》修改被提上议事日程之际,我们也非常期待本书的写作能够对中国大陆《行政诉讼法》的修改有所裨益。此外,在全球化、信息化的时代背景下,更好地了解 and 把握中国大陆、台湾、香港、澳门的法律制度,也是探索更好地求同存异和解决一国区际

法律冲突的途径所在。

本丛书分为四部，分别阐述中国大陆、台湾、香港、澳门的行政诉讼制度。每一部又分别从制度、立法和案例三个方面对行政诉讼展开介绍。在“制度”部分，试图宽泛地结合有关行政诉讼理论的分析框架，较为全面和概括地再现中国大陆、台湾、香港、澳门既有的行政诉讼制度。在“立法”部分，收录了中国大陆、台湾、香港、澳门有关行政诉讼方面的法律法规，它对于“制度”部分以及紧随其后的“案例”部分都是不可或缺的依据和参考资料。最后的“案例”部分，主要收录了在中国大陆、台湾、香港、澳门行政诉讼发展史上较为重要和经典的一些案例，并且对这些重要案例作了评述。可以说，真实地展现中国大陆、台湾、香港、澳门行政诉讼制度、立法和判例的客观情况，是写作中试图保持的重要特色。

本丛书由中国大陆、台湾、香港、澳门的法官、检察官和从事研究工作的学者共同写作完成，使之能兼顾学理界与实务界对行政诉讼制度的把握。我们试图使之成为一套具有下列特色的参考资料：首先，它立足“实然”，附带“应然”，相比于对原理的探讨，更注重对现有制度、立法和司法实践的归纳分析。其次，它以介绍为主，附带简要评述，注重资料的直观性和对比性。再次，它并非纯粹的资料汇编，而试图关注到立法和司法层面的实践性，动态地展现中国大陆、台湾、香港、澳门的行政诉讼制度现状。

“红日初升，其道大光；河出伏流，一泻汪洋。”希望本书能够为我国大陆、台湾、香港、澳门在行政诉讼制度方面的交流和学习提供必要的基本资料，也希望我们的努力能够抛砖引玉，吸引更多学者参与到对行政诉讼制度的探讨和关心中来。当然，尽管是老生常谈却依然不得不指出的是，由于能力所限，错误在所难免。我们怀着与同道们对话交流的心情，希望能够得到广大读者的批评和回应。

丛书编委会

2010年6月

目 录

第一编 中国大陆行政诉讼制度概况

第一章 中国大陆行政诉讼制度概述	003
第一节 中国大陆行政诉讼制度的历史沿革	003
第二节 中国大陆行政诉讼的立法目的和基本原则	012
第三节 中国大陆行政诉讼制度的主要特点	016
第二章 行政诉讼的受案范围	022
第一节 概 述	022
第二节 行政诉讼的肯定范围	024
第三节 行政诉讼的否定范围	032
第四节 当前有关行政诉讼范围的若干争议问题	041
第三章 行政审判体制和管辖制度	049
第一节 行政审判体制	049
第二节 行政诉讼管辖	056
第四章 行政诉讼当事人制度	063
第一节 行政诉讼的原告	063
第二节 行政诉讼的被告	075
第三节 行政诉讼中的其他参加人	084

第五章 行政诉讼的证据与法律适用制度	089
第一节 行政诉讼的证据	089
第二节 行政诉讼的法律适用	111
第六章 行政诉讼审理与判决	121
第一节 行政诉讼第一审程序	121
第二节 行政诉讼第二审程序	132
第三节 行政诉讼审判监督程序	137
第四节 行政诉讼执行程序	143
第五节 行政赔偿诉讼	150
第七章 行政诉讼中的期间、送达和费用	163
第一节 行政诉讼中的期间	163
第二节 行政诉讼中的送达	169
第三节 行政诉讼中的费用	172

第二编 中国大陆有关行政诉讼的法律法规

中华人民共和国行政诉讼法	181
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释	190
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	206
最高人民法院关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定	218
最高人民法院关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定	220
最高人民法院关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定	222
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	224

第三编 行政诉讼经典案例评述

1 对李洪非法占用土地强制执行案	231
2 区成不服九龙海关行政处罚决定案	235

3	支国祥不服税务行政处罚案	238
4	郑太发不服土地管理行政处罚案	241
5	上海环球生物工程公司诉上海市徐汇区卫生局、上海市徐汇区工商行 政管理局药品管理行政处罚案	244
6	台湾“光大二号”轮船长蔡增雄不服拱北海关行政处罚上诉案	249
7	桐梓县农资公司诉桐梓县技术监督局行政处罚抗诉案	252
8	梁宝富不服治安行政处罚复议决定案	257
9	陈迎春诉离石县公安局收容审查决定案	262
10	上海远洋运输公司不服宁波卫生检疫所国境卫生检疫行政处罚决定案	267
11	谢培新诉永和乡人民政府违法要求履行义务案	271
12	任建国诉吕梁行政公署劳动教养管理委员会劳动教养复查决定案	274
13	香港昆利发展有限公司、晶泽有限公司诉湛江海关行政处罚决定案	279
14	贵州省电子联合康乐公司不服贵阳市城市规划局拆除违法建筑行政 处理决定案	284
15	张晓华不服磐安县公安局限制人身自由、扣押财产行政案	288
16	刘本元不服蒲江县乡镇企业管理局侵犯财产权、经营自主权处理决定 行政纠纷案	292
17	黄梅县振华建材物资总公司不服黄石市公安局行政强制措施上诉案	297
18	汤晋诉当涂县劳动局不履行保护人身权、财产权法定职责案	302
19	平山县劳动就业管理局不服税务行政处理决定案	306
20	福建省水电勘测设计研究院不服省地矿厅行政处罚案	309
21	宿海燕诉海口市劳动教养管理委员会劳动教养决定案	315
22	溆浦县中医院诉溆浦县邮电局不履行法定职责案	320
23	田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案	325
24	兰州常德物资开发部不服兰州市人民政府收回土地使用权批复案	331
25	罗边槽村一社不服重庆市人民政府林权争议复议决定行政纠纷上诉案	339
26	宜昌市妇幼保健院不服宜昌市工商行政管理局行政处罚决定案	344
27	李治芳不服交通事故责任重新认定决定案	349

28	罗伦富诉泸州市公安局交警支队三大队道路交通事故责任认定案	355
29	点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案	360
30	丰祥公司诉上海市盐务局行政强制措施案	365
31	尹琛琰诉卢氏县公安局不履行保护财产权法定职责行政赔偿案	371
32	彭学纯诉上海市工商局不履行法定职责纠纷案	376
33	吉德仁等诉盐城市人民政府行政决定案	381
34	何文良诉成都市武侯区劳动局行政确认案	388
35	陈莉诉徐州市泉山区城市管理局行政处罚案	394
36	中国银行江西分行诉南昌市房管局违法办理抵押登记案	400
37	沈希贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案	407
38	中海雅园管委会诉北京市海淀区房管局不履行行政备案法定职责案	413
39	宋莉莉诉宿迁市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案	418
40	丰浩江等人诉东莞市城建规划局房屋拆迁行政裁决纠纷案	424
41	念泗三村 28 幢楼居民 35 人诉扬州市规划局行政许可行为侵权案	429
42	中国光大银行诉武汉市人民政府不履行法定职责案	438
43	再胜源公司诉上海市卫生局行政强制决定案	444
44	广州市海龙王投资发展有限公司诉广州市对外经济贸易委员会 行政处理决定纠纷案	451
45	路世伟不服靖远县人民政府行政决定案	459
46	眉山气雾剂厂诉眉山市人民政府、眉山市国土局土地行政登记案	466
47	伊尔库公司诉无锡市工商局工商行政处罚案	474
48	黄金成等 25 人诉成都市武侯区房管局划分物业管理区域行政纠纷案	481
49	张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案	490
50	松业石料厂诉荥阳市劳保局工伤认定案	498
51	益民公司诉周口市人民政府等行政行为违法案	507
52	杨宝玺诉天津服装技校不履行法定职责案	515
53	孙立兴诉天津园区劳动局工伤认定行政纠纷案	519
54	焦志刚诉天津市和平公安分局治安管理处罚决定行政纠纷案	527
55	建明食品公司诉泗洪县人民政府检疫行政命令纠纷案	535
56	博坦公司诉厦门海关行政处罚决定纠纷案	542

57	白光华不服天津市劳动教养管理委员会劳动教养决定案	551
58	上海金港经贸总公司诉新疆维吾尔自治区工商行政管理局行政处罚案	556
59	肇庆外贸公司诉肇庆海关海关估价行政纠纷案	560
60	铃王公司诉无锡市劳动局工伤认定决定行政纠纷案	571
61	陆廷佐诉上海市闸北区房屋土地管理局房屋拆迁行政裁决纠纷案	581
62	夏善荣诉徐州市建设局行政证明纠纷案	589
63	邵仲国诉上海市黄浦区安监局安全生产行政处罚决定案	600
64	廖宗荣诉重庆市公安局交通管理局第二支队道路交通管理行政处罚决定案	609
65	杨一民诉成都市人民政府其他行政纠纷案	615
66	辽宁省海城市甘泉镇光华制兜厂申请国家赔偿确认案	624
67	重庆正通药业有限公司、国家工商行政管理总局商标评审委员会与四川华蜀动物药业有限公司商标行政纠纷案	627
后 记		637

第一编

中国大陆行政诉讼制度概况

第一章 中国大陆行政诉讼制度概述

第一节 中国大陆行政诉讼制度的历史沿革

要了解中国大陆行政诉讼制度的现状,就不能避而不谈中国大陆行政诉讼制度的历史。要讨论中国大陆行政诉讼制度的历史,就不能不对近代意义上的行政法和行政诉讼法的内涵作一个恰当的定位。

如果只把行政法理解为“与行政有关的法”,那么有学者以中国古代《云梦秦简》、《唐六典》中存在政府职能部门和官吏行为规范内容为例说明中国古代也存在行政法就不足为奇了;同样,如果以单纯的形式意义上的“民告官”制度来理解行政诉讼,那么说中国古代早有行政诉讼也似乎可以接受,因为中国历史上“京控”、“告御状”等制度确实是古已有之。然而,需要说明的,下文对中国大陆有关行政法和行政诉讼制度的考察是建立在近代意义上对行政法和行政诉讼的理解之上的。换言之,直到近代社会,产生了宪法,进入宪政社会,并在赋予人民以各种自由和权利的基础上,行政法和行政诉讼制度才得以真正产生的。从这个意义上说,我国的行政诉讼制度是从民国时期才真正开始的。

一、1949 年以前中国的行政诉讼制度

(一)北洋政府时期的行政诉讼制度

尽管清末曾经提出过效仿西方、设立“行政审判院”的构想,但以规范形式开创近代意义的行政诉讼制度的,当属 1912 年南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》,其第 10 条规定,“人民对于官吏违法损害权利之行为,有陈诉于平政院之权”;其第 49 条规定,“法院,依法律审判民事诉讼及刑事诉讼;但关于行政诉讼及其他特别诉讼,另以法律定之”。然而,尽管《中华民国临时约法》在规范上对于确立行政法院制度和行政诉讼制度具有开创性意义,但当时并没有设

置任何行政诉讼审判机构。直到1914年3月31日,袁世凯的北洋军阀政府以大总统教令公布了《平政院编制令》,同年4月10日颁布《纠弹令》,8月10日公布《平政院处务规则》,平政院正式成立^{〔1〕},与大理院、审计院位于平等地位,相关的行政诉讼审判机构也才真正建立和运作。

袁世凯窃取革命政权,巩固自己的权力后,于1914年5月正式废除了《临时约法》,公布了维护个人独裁的《中华民国约法》,其第8条规定,“人民依法律所定,有诉愿于行政官署及陈诉于平政院之权”;其第45条规定,“法院依法律独立审判民事诉讼,刑事诉讼,但关于行政诉讼及其他特别诉讼,各依本法之规定行之”。同年5月8日,以教令第68号公布了《行政诉讼条例》,同年6月8日以教令679号颁布《平政院裁决执行条例》,6月30日依照《约法》成立的参议院正式集会,议定行政诉讼法,并于7月20日公布实施。这在中国历史上第一次公布了行政诉讼法,自此,民国行政诉讼制度正式建制,平政院也正式开始挂牌运作。

北洋政府时期的行政诉讼制度体现出以下特点:(1)北洋政府仿照法国和日本的体制,在审理民事刑事诉讼的普通法院之外,另设立行政法院,称平政院。(2)平政院直属于大总统。在组织机构上,设院长一人,评事十五人;设置总会议,由院长和评事组成;书记处分设记录、文牒、会计、庶务四科办事;院内分置三庭,各由评事五人组织,行使审理权。(3)行政诉讼只解决行政行为是否违法的问题,“不得受理损害赔偿之诉讼”(行政诉讼法第1条)。(4)行政诉讼采取一审终审制,“行政诉讼经平政院裁决后,不得请求再审”(行政诉讼法第4条)。(5)平政院初期设立肃政庭,置肃政史,确立肃政史制度。“平政院肃政史,于人民未陈诉之事件,得依行政诉讼条例之规定,对于平政院提起行政诉讼”(平政院编制令第8条),“平政院肃政史依纠弹条例,纠弹行政官吏之违反宪法行贿受贿滥用威权玩视民瘼事件”(平政院编制令第9条)。(6)从《平政院编制令》的规定看,民国初年所设置的平政院并非单纯的行政裁判机关,而兼具纠弹及审理违法官员的职权。但从1917年撤销肃政庭、废止《纠弹令》之后至1928年间,平政院仅仅是单纯的行政审判机关。

在平政院设立期间,受理了不少民告官的行政诉讼案件。如今经常被提起的鲁迅先生状告教育部案件,就是诉至平政院而获得胜诉的。1920年初发生在

〔1〕“平政院”的概念产生和机构设置经过比较繁复的过程。最早出现“平政院”一词的,是宋教仁1911年起草的《中华民国临时政府组织法草案》,其14条规定,人民得诉讼于司法,求其审判。其对于行政官署违法损害权利之行为,则诉讼于平政院。该草案后来被参议院退回,但设置平政院的意见却被采纳,因此才有了《中华民国临时约法》中有关平政院的条款。

如今浙江省的钟兰亭等不服浙江省长公署禁采石岩之决定案也是民国时期有名的行政诉讼案件。根据统计,平政院在 1915 年至 1928 年间,取消行政决定率为百分之二十四,变更行政决定及处分率为百分之二十二。^{〔2〕}

(二) 南京国民政府时期的行政诉讼制度

1928 年,国民革命军北伐,南北统一,平政院随之退出历史舞台。南京国民政府于 1932 年 11 月 17 日公布行政诉讼法和行政法院组织法。南京国民政府实行五权分立制,在国民代表大会下设置立法院、行政院、司法院、考试院、监察院五院,在司法院之下设置行政法院,行政法院和最高法院、司法行政部、官吏惩戒委员会同属于司法院之管辖。行政法院组织法规定:“行政法院掌管全国行政诉讼审判事务”(第 1 条),“行政法院分设二庭或三庭,每庭置庭长一人”(第 3 条)。行政法院的法官称评事,行政法院组织法规定:“行政法院每庭置评事五人,掌理审判事务”(第 4 条)。行政诉讼法规定:“人民因中央或地方官署之违法处分致损害其权利,经依诉愿法提起再诉愿而不服其决定,或提起再诉愿三十日不为决定者,得向行政法院提起行政诉讼”(第 1 条),“提起行政诉讼得附带请求损害赔偿”(第 2 条),行政诉讼法采用一审终审制,“对于行政法院之裁决,不得上诉或抗告”(第 3 条)。至于普通得民事刑事诉讼和行政诉讼的权限争议,行政诉讼法规定由行政法院自行裁定,“行政法院关于受理诉讼之权限,以职权裁定之”(第 5 条),“行政法院审查诉状,认为不应提起行政诉讼或违背法定程序者,应附理由以裁定驳回之;但仅系诉状不合法定程式者,应限定期间命其补正”(第 11 条)。

南京国民政府时期的行政诉讼制度与北洋政府时期的行政诉讼制度比较,其异同点在于:(1)南京国民政府时期依然区分普通法院和行政法院两套体系审理不同的案件,并直接称为“行政法院”。(2)与北洋政府时期的平政院一样,均由若干名评事审理行政案件,行政诉讼采用一审终审制。(3)南京国民政府时期的行政诉讼不仅仅局限于对行政处分的合法性审查,还可以附带提起请求损害赔偿,这是一个重要的进步。(4)考虑到普通法院和行政法院的权限划分问题,南京国民政府时期的行政诉讼法规定权限争议的认定权由行政法院行使,这种规定方式虽然看到了问题所在并试图加以解决,但难免会落入自己做自己法官的窘迫境地。

〔2〕 黄源盛:《民初平政院判决书整编与初探》,载《国家科学委员会研究期刊:人文及社会科学》2000 年,十卷四期,第 493 页。

二、1949 年到 1979 年间的行政诉讼制度状况

尽管在北洋政府时期成立了专门审理行政案件的机构平政院，在南京国民政府时期设置行政法院，并且均颁布行政诉讼法和有关行政法院组织法的成文规范，但由于时事政治的动荡，加上当时行政诉讼制度缺乏社会基础和思想基础，平政院、行政法院以及当时的行政诉讼制度并没能在中国大陆得到持续的发展。我国新的行政诉讼法制是在社会主义宪法指导下建立起来的。

新中国成立前夕，我国公布的具有宪法性质的《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。”但是由于缺乏程序性规定和相关制度的保障，这一控告的权利更多地停留在政治口号的层面而难以付诸实施。新中国成立后，1949 年 12 月 20 日由中央人民政府批准的《最高人民法院施行组织条例》曾规定在最高法院里面设置行政审判庭，以审理行政诉讼案件，但由于种种原因也成为一纸空文，既没有建立这个机构，更没有受理过什么行政案件。1954 年颁布的第一部《宪法》第 97 条规定，“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利”，明确授予公民提起行政诉讼的宪法权利。但是，从 50 年代后期开始，我国的民主与法制建设遭受毁灭性的全面破坏，根本没有建立行政诉讼制度的可能性。

三、1979 年以后中国大陆的行政诉讼制度

如前所述，从清末产生设立“行政审判院”的构想，到民国时期设立平政院采行行政诉讼，到新中国成立后短期的有立法、无制度的空白，中国大陆在探索行政诉讼制度的道路上受到了历史局限、政权更替、时局动荡和指导思想缺位等多方面因素的影响。直到党的十一届三中全会以后，才开始真正肃清方向，建设和发展有传承性的中国行政诉讼制度。从 1979 年至今，我们分几个阶段来看待我国大陆行政诉讼制度的发展。

（一）1979 年至 1989 年：行政诉讼制度的初创时期

十一届三中全会以后，邓小平同志倡导的“解放思想、实事求是”的思想路线得到了全面的贯彻执行，我国加强了民主与法制建设，推行了经济体制、政治体制和法律制度的改革和对外开放的政策，在客观条件的要求下，行政诉讼制度应运而生。

最早授予行政管理相对人提起行政诉讼的权利的是 1980 年的《中外合作经营企业所得税法》和《中外合资经营企业所得税法》。这两个法明确规定：外