



国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（六）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政诉讼法教程

XingZheng SuSongFa JiaoCheng

主 编：姜明安

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（六）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 部凤涛 胡可明

行政诉讼法教程

主编：姜明安

撰稿人：（按姓氏笔划排列）

刘 权 刘国乾 刘泽思 毕洪海
毕雁英 宋京霖 陈 燕 郑 磊
赵 力 张微林 姜明安 蒋伟龙
谭道明

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法教程 / 姜明安主编. —北京:
中国法制出版社, 2011. 2
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2594 - 0

I. ①行… II. ①姜… III. ①行政诉讼法—中国
—教材 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 018209 号

责任编辑 谢玲玉

封面设计 李 宁

行政执法培训教材

行政诉讼法教程

XINGZHENGUSONGFAJIAOCHENG

主编/姜明安

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 32

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/12 字数/244 千字

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2594 - 0

定价: 45.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

总序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国80%的法律、90%的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关能不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010年8月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的迫切需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

导 读

国务院 2010 年 11 月 8 日发布的《关于加强法治政府建设的意见》指出，“行政机关工作人员特别是领导干部要带头学法、尊法、守法、用法，……切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力”。“各级人民政府和政府部门要自觉接受……人民法院依法实施的监督”，要“完善行政应诉制度，积极配合人民法院的行政审判活动，支持人民法院依法独立行使审判权。对人民法院受理的行政案件，行政机关要依法积极应诉，按规定向人民法院提交作出具体行政行为的依据、证据和其他相关材料。对重大行政诉讼案件，行政机关负责人要主动出庭应诉。尊重并自觉履行人民法院的生效判决、裁定，认真对待人民法院的司法建议”。我们编写这本作为“行政执法培训教材丛书”之一的《行政诉讼法教程》，其旨意和所遵循的基本依据就是国务院的上述意见和国务院 2004 年发布的《全面推进依法行政实施纲要》。

本教材主要有下述三个特征：

（一）编写本教材的主要目的是适应行政执法人员学法、用法的需要。从而，本书不同于作为培训人民法院行政审判人员教材的行政诉讼法教程，后者的目的偏重于行政诉讼，特别是行政审判知识、技能的传授；更不同于作为高等学校法律院系大学生、研究生教材的行政诉讼法学教科书，大学行政诉讼法学教科书的目的是偏重于对行政诉讼基本原理、原则和制度设计的研究和探讨。

(二) 本教材的内容紧扣行政诉讼法和行政诉讼法司法解释的条文, 结合现实案例, 阐释行政诉讼法原理、具体原则、规范的涵义及原理、原则、规范的运用规则, 旨在使行政执法人员对相应法律原理、原则、规范及有关司法解释有正确的理解, 从而正确的实施和运用相应法律原理、原则、规范和司法解释。

(三) 本教材对编写规范和注释的要求以适应学员学习和教员培训的需要为基准, 要求作者对相应规范、制度进行阐释时尽量避免过多地介绍背景资料和对国外、境外制度做过多的比较分析, 不照搬大学教科书编写的学术规范, 尽量去除非必要的引注(引用本书主编的著作、论文基本不注明出处), 以控制教材的篇幅。

本教材正文共 10 章 38 节。除正文外, 另设“导读”和两个附录: “典型案例评析”与“参考书目”。

导读主要介绍本教材的写作依据、主要特征、各章节的主要内容和教员、学员应把握的重点、教学本教材应注意的有关问题, 使教员、学员在正式开展教学前对本教材有一个概貌的了解, 以获得更好的教学效果。

第一章 行政诉讼概述。本章阐释行政诉讼的概念、性质、基本功能和核心理念。学员通过本章学习, 应掌握行政诉讼的涵义、特征, 行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别; 了解行政诉讼所具有的解纷、监督和救济三重性质及通过解纷、监督和救济, 构建和谐社会的作用。学员通过本章学习, 应特别领会和把握我国行政诉讼法所体现的平衡理念: 我国行政诉讼既要控制和监督行政权, 保护公民、法人和其他组织的合法权益, 又要维护和促进行政机关依法行政, 使之有效对国家社会经济事务实施管理。

第二章 行政诉讼的基本原则。本章阐述我国行政诉讼基本原则的概念和宗旨; 逐一讲解和诠释《行政诉讼法》总则规定的我国行政诉讼各项基本原则。学员通过本章学习, 既应掌握我国

行政诉讼特有的原则，即“人民法院对具体行政行为进行合法性审查”的原则，也要掌握我国行政诉讼与其他诉讼的共有原则，如“人民法院独立行使审判权”原则、“以事实为根据，以法律为准绳”原则、“当事人法律地位平等”原则等。学员应特别认识到，在所有这些基本原则中，“人民法院对具体行政行为进行合法性审查”的原则是最重要的原则，是架构我国整个行政诉讼制度的核心原则。

第三章 行政诉讼的受案范围。本章阐述我国行政诉讼受案范围确立的依据和方法，逐一讲解和诠释《行政诉讼法》列举规定的和最高人民法院司法解释予以具体化的我国行政诉讼的受案范围。学员通过本章学习，不仅要把握作为行政诉讼受案范围的各类具体行政行为和排除人民法院作为行政诉讼受案范围的法定事项，还要了解《行政诉讼法》第二条对受案范围的概括性规定和《行政诉讼法》第十一条第二款对受案范围的开放性规定：法律、法规可以根据实际情况将《行政诉讼法》列举规定的八类具体行政行为以外的其他行政案件列入行政诉讼的受案范围。

第四章 行政诉讼的管辖。本章阐述我国行政诉讼管辖的概念、特征、确立我国行政诉讼管辖的原则，以及我国行政诉讼管辖的种类。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼的级别管辖和地域管辖。在级别管辖中，应特别把握基层人民法院和中级人民法院管辖的第一审行政案件；在地域管辖中，应特别把握一般地域管辖和特殊地域管辖的规则。此外，学员对于移送管辖、指定管辖、移转管辖等裁定管辖规则也应有一般的了解。

第五章 行政诉讼参加人。本章首先阐述行政诉讼参加人的涵义和种类，然后逐一讲解和诠释行政诉讼的各种当事人：原告、被告和第三人，以及行政诉讼各种代理人：法定代理人、指定代理人和委托代理人。学员通过本章学习，要重点把握行政诉讼原

告的资格、被告和第三人的条件，以及《行政诉讼法》和最高人民法院司法解释确定的我国行政诉讼原告、被告和第三人的各种情形。

第六章 行政诉讼证据。本章首先阐述行政诉讼证据的概念、特征、分类和行政诉讼的证明责任与证明标准，然后逐一讲解和诠释《行政诉讼法》和最高人民法院关于行政诉讼证据的司法解释所确立的行政诉讼各项证据规则，包括证据提供、调取、保全、对质、辨认、核实以及审核认定的规则。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼的举证责任规则，因为行政诉讼举证责任规则与民事诉讼举证责任规则有重要区别：后者一般遵循“谁主张，谁举证”原则，而前者遵循“被告对作出的具体行政行为负举证责任”的原则。当然，行政诉讼的其他证据规则也不完全同于民事诉讼的证据规则，但其区别显然不及举证责任的区别人大。

第七章 行政诉讼程序。本章首先阐述行政诉讼程序的涵义与特征，以及行政诉讼实践中对行政诉讼程序的某些创新和发展，然后逐一讲解和诠释行政诉讼的各阶段程序：起诉和受理程序、一审程序、二审程序、再审程序以及行政诉讼程序中的一般问题（如撤诉、诉讼中止、诉讼终结、财产保全、先予执行和期间、送达等）和行政附带民事诉讼的特殊问题（如附带民事诉讼的条件、程序等）。学员通过本章学习，应重点把握行政诉讼起诉、受理的条件，时效，行政诉讼一审、二审的形式、步骤以及一、二审中要处理的有关问题。

第八章 行政诉讼的法律适用。本章阐述行政诉讼的适用规则，包括人民法院审理行政案件适用行政诉讼程序法的规则、人民法院审理行政案件适用行政实体法的规则，以及行政诉讼中的法律规范冲突及其选择适用规则。学员学习本章，要特别注意把握法律规范选择适用规则，包括效力位阶规则、效力范围规则、

新法优于旧法规则、特别法优于普通法规则，以及法律规范适用主体不能通过选择适用规则解决规范冲突时申请有权机关裁决的规则。

第九章 行政诉讼的判决、裁定与决定。本章阐述行政诉讼判决、裁定、决定的概念、特征和种类，以及各种判决、裁定的条件和形式。学员学习本章，重点应学习判决，特别是一审判决各种形式（维持判决、撤销判决、履行判决、变更判决、驳回诉讼请求判决和确认判决）的条件，如何把握这些条件。例如，撤销判决的条件是主要证据不足，适用法律、法规错误，违反法定程序，超越职权和滥用职权。那么，学员通过学习，就必须了解什么是“主要证据不足”，“主要证据不足”有哪些情形；什么是“适用法律、法规错误”，“适用法律、法规错误”有哪些情形；什么是“违反法定程序”，“违反法定程序”有哪些情形；什么是“超越职权”，“超越职权”有哪些情形；什么是“滥用职权”，“滥用职权”有哪些情形，等等。

第十章 行政诉讼执行与非诉执行。本章阐述行政诉讼执行与非诉执行的涵义、特征，执行与非诉执行的条件、根据、主体、对象、范围、程序和执行措施。学员学习本章，重点应把握行政诉讼执行的措施，特别是对行政机关拒绝履行判决、裁定，人民法院可以（在某些情形下，不仅是“可以”，而且是“应该”）采取的措施，如划拨、罚款、司法建议和追究刑事责任等。至于公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定的，人民法院可以采取的措施基本同于民事诉讼的执行措施，如查封、扣押、冻结、拍卖等，故已有民事诉讼法知识的学员一点即明，而且这不是行政执法人员学习的重点，尽管行政执法人员也必须掌握这方面的知识。

本教材除正文10章外，另设专门附录（附录一）分析研究行

行政诉讼的典型案件，这对于帮助学员理解教材正文中所阐述的行政诉讼法原理、原则和行政诉讼法及相关司法解释的条文是非常有意义的。这一点也是本教程的重要特色之一。本书共收集典型案例11个。我们通过这些案例，回顾中国行政诉讼制度的艰难起步和发展过程；并分别探讨行政首长出庭应诉之价值、政府信息公开行政诉讼的困境和对策、平等受教育权的行政法保护；研究行政诉讼的受案范围、原告资格和中国公益诉讼的相关问题；考察行政诉讼中对行政不作为案件的审理、行政复议与行政诉讼的关系及行政诉讼的判决方式、阐释行政诉讼对证据合法性的要求及非法证据的排除、行政诉讼案件的审理依据、法院审查行政行为合法性的标准、深度及判决的执行，以及行政诉讼抗诉的条件与程序。

本教材的最后，我们还设了一个“参考书目”的附录。之所以设这么一个附录，不仅是表示我们对于本教程所引用、参考学界各种学说、观点、理论的作者的尊重，也是希望本教程的使用者（学员或教员）在使用本教程时，一定要参考学界其他学者的行政诉讼法论著，包括教材、专著和案例评析。只有博览群书，才能开阔视野，才能真正学好行政诉讼法，不仅把握行政诉讼法具体条文、规范的涵义，而且理解行政诉讼法所蕴涵的原理、原则、法理、法魂。

目 录

第一章 行政诉讼概述	1
第一节 行政诉讼的概念	1
第二节 行政诉讼的性质	5
第三节 行政诉讼构建和谐社会的功能	13
第四节 行政诉讼法的平衡理念	16
第二章 行政诉讼的基本原则	21
第一节 行政诉讼基本原则概述	21
第二节 行政诉讼的特有原则	26
第三节 行政诉讼与其他诉讼的共有原则	28
第三章 行政诉讼的受案范围	37
第一节 行政诉讼范围概述	37
第二节 行政诉讼受案范围的内容	45
第四章 行政诉讼的管辖	70
第一节 行政诉讼管辖概述	70
第二节 级别管辖	74
第三节 地域管辖	77
第四节 裁定管辖	81
第五章 行政诉讼参加人	87
第一节 行政诉讼参加人概述	87
第二节 行政诉讼当事人	93

第三节	行政诉讼代理人	116
第六章	行政诉讼证据	120
第一节	概述	120
第二节	行政诉讼证明责任与证明标准	127
第三节	行政诉讼证据的提供、调取与保全规则	136
第四节	行政诉讼证据的对质、辨认与核实规则	143
第五节	行政诉讼证据的审核认定规则	149
第七章	行政诉讼程序	155
第一节	行政诉讼程序概述	155
第二节	起诉和受理	163
第三节	行政诉讼一审程序	171
第四节	行政诉讼二审程序	174
第五节	行政诉讼再审程序	177
第六节	行政诉讼程序的一般问题	180
第七节	行政附带民事诉讼	185
第八章	行政诉讼的法律适用	187
第一节	行政诉讼法律适用概述	187
第二节	人民法院审理行政案件对诉讼程序法的适用	190
第三节	法院审理行政案件对行政实体法和行政 程序法的适用	195
第四节	行政诉讼中的法律规范冲突及其选择适用规则	200
第九章	行政诉讼的判决、裁定与决定	203
第一节	行政诉讼的判决	203
第二节	行政诉讼的裁定	234
第三节	行政诉讼的决定	247

第十章 行政诉讼执行与非诉执行	250
第一节 行政诉讼执行与非诉执行概述	250
第二节 行政诉讼执行	252
第三节 非诉执行	262
附录一：典型案例解析	268
案例一 包郑照诉浙江省苍南县政府强制拆迁案 —— 行政诉讼制度在中国的艰难起步、行政首长 出庭应诉之价值	268
案例二 黄由俭诉湖南省汝城县政府案 —— 评析政府信息公开行政诉讼	276
案例三 青岛三考生诉教育部案 —— 评析平等受教育权的行政法保护	285
案例四 “夫妻卧室看黄碟被刑拘”案 —— 评析行政诉讼的受案范围	293
案例五 施建辉、顾大松诉南京市规划局违法批准“景观台”案 —— 评析起步中的中国公益诉讼及行政诉讼的原告资格	302
案例六 山西省临汾市洪洞县黑砖窑案 —— 评析行政诉讼中对行政不作为案件的审理	309
案例七 乔占祥诉铁道部春运票价上浮案 —— 评析行政复议与行政诉讼的关系及行政诉讼的 判决方式	318
案例八 张晖诉闵行区交通执法大队行政处罚决定案 —— 评析行政诉讼对证据合法性的要求及非法证据 的排除	328
案例九 刘铁山起诉“禁摩令”案 —— 评析行政诉讼案件的审理依据	337

案例十 陕西省衡山县波罗镇樊家河村北窑湾煤矿诉
陕西省国土资源厅案
——评析法院审查行政行为合法性的标准、深度及
判决的执行 346

案例十一 夏小松诉浙江省富阳县公安局行政处罚决定案
——评析行政诉讼抗诉的条件与程序 359

附录二：参考书目 366

第一章 行政诉讼概述

第一节 行政诉讼的概念

行政诉讼是指作为行政相对人的公民、法人或其他组织认为作为行政主体的行政机关或法律、法规授权的组织所实施的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院起诉，人民法院依法对被诉具体行政行为的合法性进行审查，并依法作出裁判的活动。

对这个定义，我们可以从以下三个方面进行解析：

一、行政诉讼是作为行政相对人的公民、法人或其他组织提起的诉讼

行政诉讼是因行政实体法律关系双方当事人之间的争议引起的。行政实体法律关系双方当事人一方是行政主体——行政机关或法律法规授权的组织，另一方则是行政相对人——公民、法人或其他组织。在行政法律关系中，行政主体和行政相对人处于不平等的地位：行政主体有权对行政相对人发布行政命令，作出具体行政行为，采取行政强制措施和实行政行政制裁，因此，在行政主体认为行政相对人行为违法，不履行法定义务时，其无需向法院起诉，要求法院评判、裁决和强制相对人履行。即使法律未赋予某些行政机关以某些法律强制手段，它们做出具体行政行为后相对人不执行，也只需申请人民法院强制执行，而无需请求法院对相对人行为的合法

性进行审查和做出裁决。故行政主体在行政诉讼中没有做原告的必要。而行政相对人在行政法律关系中处于被管理的地位，他们必须服从行政主体的命令，履行行政主体实施的具体行政行为加予他们的义务，否则就可能要受到行政主体的制裁。即使行政主体实施的具体行政行为违法，他们也不能直接抵制，更不能像行政主体强制自己纠正违法行为一样强制行政主体纠正违法行政行为。正是在这种情况下，法律赋予他们以行政诉讼的起诉权，在他们认为行政主体实施的具体行政行为违法，侵犯其合法权益时，可以请求法院评判、裁决。他们也只有向法院先行评判、裁决，确认相应具体行政行为违法和撤销该具体行政行为后，才能拒绝履行相应具体行政行为违法加予他们的义务。

而在民事实体法律关系中，情况就不是这样。双方当事人法律地位平等，即使是行政机关，在认为对方当事人不履行民事义务，侵犯自己的合法民事权益时，也不能自己直接对对方当事人采取强制措施或实施处罚，而只能请求人民法院先行评判、裁决，要求法院判决对方当事人实际履行义务或承担违约金或损害赔偿金等。因此，在民事诉讼中，民事实体法律关系双方当事人都可在诉讼法律关系中做原告。

在行政诉讼中，行政机关和法律、法规授权的组织不能作原告，是指他们在行政实体法律关系中处于行政主体地位之时的情形。如果他们在行政实体法律关系中不是处于此种地位，而是处于被其他行政主体管理的地位，即处于行政相对人的地位，那么，他们在行政诉讼中是完全可以作原告的。可见，在行政诉讼中可以作原告的行政相对人不仅包括公民、企事业单位、社会团体，而且包括处于被管理地位时的行政机关及其公务员。例如，公安机关、工商行政管理机关从国外进口公务用的器材、设备，如其被海关违法认定为走私物品而予以扣押、没收时，完全可以以原告身份提起行