

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



公法系列教材

行政诉讼法学

(第三版)

全书系统介绍了我国现行的行政诉讼制度与理论，并比较科学地处理了教材的理论性与实践性的关系。

马怀德 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



行政诉讼法学

(第三版)

马怀德 ©主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学/马怀德主编.—3版.—北京:北京大学出版社, 2012.8

(公法系列教材)

ISBN 978-7-301-21128-1

I. ①行… II. ①马… III. ①行政诉讼法-法的理论-中国-高等学校-教材 IV. ①D925.301

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第188871号

书 名: 行政诉讼法学(第三版)

著作责任者: 马怀德 主编

责任编辑: 周 菲

标准书号: ISBN 978-7-301-21128-1/D·3157

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890毫米×1240毫米 A5 14印张 417千字

2004年12月第1版 2008年10月第2版

2012年8月第3版 2012年8月第1次印刷

定 价: 28.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn



(以撰写章节先后为序)

刘 莘,法学硕士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

马怀德,法学博士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

王建芹,中国政法大学法学院副教授、硕士生
导师

何 兵,法学博士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

王敬波,法学硕士,中国政法大学法治政府研究
院副教授、硕士生导师

张树义,法学硕士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

周兰领,法学博士,司法部司法行政学院讲师

刘善春,法学博士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

张 锋,中国政法大学法学院副教授、硕士生
导师

吴 平,中国政法大学副教授、硕士生导师

薛刚凌,法学博士,中国政法大学法学院教授、
博士生导师

郎佩娟,法学硕士,中国政法大学法学院教授、
硕士生导师



马怀德,中国政法大学副校长,北京市法治政府研究基地主任,教授,博士研究生导师,校学术委员会副主席、委员。兼任中国法学会行政法研究会副会长,最高人民法院、最高人民检察院专家咨询委员会委员。教育部法学学科教学指导委员会委员。国家发展和改革委员会、建设部、福建省、山东省人民政府顾问,北京市“依法治市”顾问。

1988年毕业于北京大学法律系,获法学学士学位,1993年毕业于中国政法大学,获法学博士学位,系我国首位行政诉讼法博士。出版学术专著、合著二十余部,发表论文百余篇。专著有《国家赔偿法的理论与实务》(中国法制出版社1994年版)、《行政许可》(中国政法大学出版社1994年版)、《行政法律制度建构与判例研究》(中国政法大学出版社2000年版)等。论文有:《公有公共设施致害的国家赔偿》(《法学研究》2000年第2期)、《公务法人问题研究》(《中国法学》2000年第4期)、《透视中国的行政审判体制:问题与改革》(《求是学刊》2002年第3期)等。承担多项国家级和省部级科研课题。直接参与《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政许可法》等多部法律的起草。获得第四届全国十大杰出青年法学家奖、国务院颁发的政府特殊津贴。

内 容 简 介



《行政诉讼法学》是中国政法大学组织编写的公法系列教材之一。全书系统介绍了我国现行行政诉讼制度与理论,比较科学地处理了教材的理论性与实践性的关系,使读者能够准确把握我国现行的行政诉讼制度。全书正确处理了行政诉讼法学与民事诉讼法学、刑事诉讼法学教学内容的关系,突出了行政诉讼制度的特殊性,重点阐述了行政诉讼的特殊制度和原理,使读者能够迅速掌握行政诉讼法的精髓。另外,全书提供了大量的案例和思考题,这些内容对理解和深化已学知识有一定的启发性。全书最后附有目前有效的有关行政诉讼的法律文件,方便读者结合法条学习与研究。

第三版修订说明

近年来,我国行政立法、行政诉讼理论研究与实践均取得了明显进展。第十一届全国人大常委会于 2010 年修订《国家赔偿法》,2011 年颁布《行政强制法》。最高人民法院为适应行政审判实践发展的需要,陆续公布了《关于审理行政许可案件若干问题的规定》、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》、《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》、《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》、《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》。为及时反映我国行政诉讼法学理论与实践取得的最新成果,适应法学教学发展和人才培养的需要,编写组决定对本书进行修订。

本次修订的主要章节是第二章第二节、第九章第三节、第十一章等。修订工作由马怀德、张红完成。

本书编写组

2012 年 5 月

第二版修订说明

近年来,我国行政诉讼实践与理论研究取得明显进展。最高人民法院为适应行政诉讼审判实践发展的需要,于2007年底公布了《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》和《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》,行政诉讼法学理论研究也有很大发展。为及时反映我国行政诉讼法学理论与实践取得的最新成果,适应法学教育发展和人才培养的需要,编写组决定对本书进行修订。

本次修订的主要章节是第二章第二节、第三章第四节、第六章第六节、第十一章第五节等。修订工作由马怀德、张红完成。

本书编写组

2008年5月

前 言

行政诉讼制度在任何一个国家的法治与民主化建设中都居于重要地位,因为它主要涉及公民的权利、公共行政权力以及司法权三者之间的关系。正确处理这三种性质不同的权利(力)关系,是任何一个致力于法治建设和人民福祉之提升的国度无法回避的战略性课题与使命。我国在1989年颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》,就是对这一使命的回应。行政诉讼制度实施的十几年也充分体现了这一制度在保护公民的权益、监督与保障依法行政方面的功能,促进了依法行政的水平和公民法制观念的提高。行政诉讼制度在中国已经取得了良性发展的制度基础和社会文化基础,因而我国行政诉讼制度必将继续向前发展和完善。行政诉讼制度在我国的法治建设中将发挥更大的积极作用。有关行政诉讼的学术研究必将继续深入和符合中国的国情。为了传播现行行政诉讼制度文化和满足大学法学本科教学的需要,我们组织中国政法大学有关行政诉讼法的专家,集体编写了这本教材。这本教材有以下几个特点:

其一,制度性和实践性相结合。全书重点在于阐述我国的现行制度,准确理解制度的含义和精神,同时又紧密联系实际,结合大量的案例使理论与制度具体化,提高教学的效率,也使学生易于理解。行政诉讼法学是一门应用法学,必须重点关注实践中的问题,不能空洞化。学生学习完行政诉讼法后,在进行行政诉讼活动时要能够准确理解和运用现行制度,解决实践中的问题。

其二,重点在于阐述行政诉讼的特殊制度与原理。行政诉讼制度作为诉讼形态的一种,与民事诉讼和刑事诉讼在诸多方面具有相同性,但这些共性不是本书写作的重点。本书的重点在于讲解行政诉讼区别于二者的不同制度和原理,比如行政诉讼的受案范围制度、行政诉讼审理对象与审理标准制度以及举证责任制度等,使学生准确把握行政诉讼的本质与特色,尤其是注重培养学生对行政诉讼制

度精神的领悟力。

其三,增强启发性教育。法学教育不是一种教条式的、被动的教育,而应当是重点培养学生对法律的信仰、使学生学会运用法律思维的互动过程。本教材的一些案例和思考题的设计虽然立足于教材,但又不局限于教材,具有一定的启发性和探讨性,旨在培养和提高学生的学术兴趣。

本书的写作分工如下:

刘 莘:第一章

马怀德:第二章,第七章第一、二节

王建芹:第三章

何 兵:第四章

王敬波:第五章

张树义:第六章

周兰领:第七章第一、二节

刘善春:第七章第三节

张 锋:第八章

吴 平:第九章

薛刚凌:第十章

郎佩娟:第十一章

全书最后由主编马怀德教授统稿。由于编者水平所限,本教材存在缺点与错误在所难免,尚祈学界同仁和广大读者批评指正。

编 者

2004 年 12 月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政诉讼概述	(1)
第二节 行政诉讼法	(26)
第三节 行政诉讼的基本原则和制度	(30)
第二章 行政诉讼范围	(39)
第一节 行政诉讼受案范围概述	(39)
第二节 我国行政诉讼受案范围的规定	(41)
第三节 特殊行政行为的可诉性分析	(56)
第三章 行政诉讼的管辖	(104)
第一节 行政诉讼管辖概述	(104)
第二节 行政诉讼的级别管辖	(107)
第三节 地域管辖	(109)
第四节 裁定管辖	(112)
第四章 行政诉讼参加人	(116)
第一节 行政诉讼参加人概述	(116)
第二节 行政诉讼原告	(118)
第三节 行政诉讼被告	(123)
第四节 行政诉讼共同诉讼人	(126)
第五节 行政诉讼第三人	(128)
第六节 行政诉讼代理人	(131)
第五章 行政诉讼证据	(139)
第一节 行政诉讼证据概述	(139)
第二节 行政诉讼证据的提供	(147)
第三节 行政诉讼证据的调取、保全、补充规则	(155)
第四节 证据的质证、审查和认定	(159)

第六章 行政诉讼程序	(172)
第一节 起诉与受理	(172)
第二节 行政诉讼一审程序	(185)
第三节 行政诉讼的二审程序	(191)
第四节 行政诉讼的审判监督程序	(193)
第五节 行政诉讼强制措施	(195)
第六节 行政诉讼中的其他制度	(197)
第七节 行政诉讼附带民事诉讼	(205)
第八节 行政诉讼种类	(207)
第七章 行政诉讼的审理规则	(213)
第一节 行政诉讼的审理对象	(213)
第二节 行政诉讼的审理标准	(218)
第三节 行政诉讼的法律适用	(236)
第八章 行政诉讼裁判	(263)
第一节 行政诉讼的判决	(263)
第二节 一审判决的种类及其适用条件	(266)
第三节 二审判决与再审判决	(273)
第四节 行政诉讼的裁定与决定	(274)
第九章 行政诉讼的执行	(285)
第一节 行政诉讼执行概述	(285)
第二节 行政诉讼执行措施与程序	(289)
第三节 非诉行政行为的执行	(296)
第十章 涉外行政诉讼	(307)
第一节 涉外行政诉讼概述	(307)
第二节 涉外行政诉讼的原则	(312)
第三节 涉外行政诉讼的特别制度	(315)
第十一章 行政赔偿诉讼	(321)
第一节 行政赔偿的概念与作用	(321)
第二节 行政赔偿的范围	(325)
第三节 行政赔偿请求人与行政赔偿义务机关	(332)
第四节 行政赔偿方式、计算标准和费用	(335)
第五节 行政赔偿程序	(339)

附录一:中华人民共和国行政诉讼法	(349)
附录二: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	(361)
附录三:最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的 规定	(381)
附录四: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	(396)
附录五: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	(398)
附录六: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	(401)
附录七:关于审理行政案件适用法律规范问题的 座谈会纪要	(403)
附录八:最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的 规定	(409)
附录九:最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的 规定	(411)
附录十:最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的 规定	(413)
附录十一:最高人民法院关于审理房屋登记案件若干 问题的规定	(416)
附录十二:最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序 试点工作的通知	(419)
附录十三:最高人民法院关于审理涉及农村集体土地 行政案件若干问题的规定	(421)
附录十四:最高人民法院关于审理涉及农村集体土地 行政案件若干问题的规定	(426)
附录十五:最高人民法院关于办理申请人民法院强制 执行国有土地上房屋征收补偿决定案件 若干问题的规定	(429)
参考书目	(433)

第一章 行政诉讼法概述

内容摘要 本章主要涉及行政诉讼以及行政诉讼法的基本理论问题,包括以下几个方面的内容:第一,对行政诉讼的概念、特征进行介绍,并同其他相关制度进行比较。第二,域外和我国行政诉讼制度的历史发展,包括法国、德国、英国、美国和日本的历史和现状;旧中国的行政诉讼法发展历史,以及新中国行政诉讼制度的建立和完善;我国台湾地区 and 香港、澳门特别行政区的行政诉讼制度。第三,行政诉讼法的概念和法律渊源。第四,行政诉讼基本原则和基本制度。运用历史的、比较的、理论联系实际的学习方法,通过对上述内容的了解,以期对行政诉讼和行政诉讼法形成总体和宏观的认识,为掌握具体的行政诉讼制度程序和探讨行政诉讼案例打下理论基础。

学习重点 行政诉讼的概念和特征;行政诉讼制度和其他制度的比较;行政诉讼法的概念和法律渊源;行政诉讼基本原则和基本制度。

第一节 行政诉讼概述

一、行政诉讼的概念

行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。了解行政诉讼,才能了解行政诉讼法。从司法审判意义上讲,行政诉讼与宪法诉讼、民事诉讼、刑事诉讼并列成为一个国家司法审判制度的四大诉讼种类。^① 行政诉讼是指公民、法人或其他组织认为行政机关或法律

^① 宪法诉讼是解决宪法争议的一种诉讼形式,根据宪法的精神和原则,由特定机关审查法律的违宪问题,或者也受理公民对违宪行为的诉讼。宪法诉讼在美国包含在司法审查制度中,在德国专门的宪法法院。作为宪法保障措施的一种,在各国有不同的形式,有的国家设有宪法诉讼,但是有其他的监督宪法实施的方式,如在法国有宪法委员会,我国有人民代表大会的监督等。

法规授权的其他组织或个人在行使行政职权过程中侵犯了自己的合法权益,向国家审判机关提起诉讼,由国家审判机关行使行政审判权解决行政争议的司法活动。大陆法系国家,尤以法国为典型,法语中的行政诉讼(La Jurisdiction Administrative),是指在普通法院之外设置了平行的行政法院系统,专门负责解决行政争议;行政诉讼一词在英语中的相对词汇是 administrative litigation,但是严格来讲,英美法系国家并不存在大陆法系意义上的行政诉讼,因为英美国家行政争议是由普通法院来解决的,这与大陆法系国家设立专门法院审理行政案件从而形成的行政诉讼制度根本不同。普通法院不加区别的对民事、刑事和行政案件进行审理,是英美法系的传统;行政诉讼并不是单独的诉讼,而是司法审查的重要组成部分。这样,行政诉讼在英语中对应的表述应该是 judicial review。但应当注意的是,英美国家的“司法审查”这一概念不能完全与大陆国家的“行政诉讼”概念划等号。因为英美国家的司法审查,不仅审查行政机关的具体行政行为,而且还审查行政机关的立法行为;不仅仅审查行政机关的活动是否违法,而且还审查行政机关的活动是否违宪。随着两大法系的相互借鉴和彼此交流,在英美法系国家,至少在学术观念和理论研究中已经开始将行政诉讼作为单独的部分,并且当探讨问题时使用 administrative litigation 概念,也能够得到英美国家学者的理解和呼应。

我国于1990年10月1日生效施行《中华人民共和国行政诉讼法》,标志着我国行政诉讼制度的正式建立,同时也是我国建设法治国的重要里程碑。在我国,行政诉讼法在通常的情况下是指《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》),但在将行政诉讼作为法律制度进行陈述介绍时,行政诉讼法其实还包括关于行政诉讼的司法解释,单行法律、法规关于行政诉讼的规范等。

二、行政诉讼的特征

行政诉讼的特征是指行政诉讼区别于其他诉讼形态而自身具有的特点。在我国其特征可从以下诸点论述:

(一) 行政诉讼的一方当事人是行政主体

行政诉讼的一方当事人恒定是行政机关以及法律法规授权的其

他组织,而且根据我国目前行政诉讼法律的规定,行政主体仅仅可以作为被告。这是因为行政主体掌握国家的行政权,不仅有国家强制力作为后盾,而且有具体的行政职权,如行政处罚、行政强制执行等手段可以采取,依靠自己的职权和力量可以实现行政管理活动,维护行政管理秩序;但是,相比较而言,行政相对人缺乏相应的手段保护自己的合法权益,而且现代民主国家不允许私力救济,行政相对人对行政主体的行政行为不服时,依靠自己的力量不能实现充分的救济,因此各个国家都设置了有关的制度保障行政相对人的权益,监督行政主体合法行使职权。目前我国的行政诉讼的被告是行政主体,原告是行政相对人,前者指的是行政管理活动中行使行政职权的行政机关或法律法规授权的其他组织,后者指的是与行政主体相对应的其权利受行政行为实际影响的公民、法人或其他组织。一般认为行政诉讼的原告恒定是行政相对人,被告恒定是行政主体。但是,行政机关也可能成为行政诉讼的原告,此时该行政机关是以机关法人身份出现的行政相对人,和普通的相对人没有本质差别。比如工商行政管理局向土地规划局申请建设用地引起的行政争议,工商行政管理局作为原告起诉并不是依据其行政职权,不是行政主体,而是土地管理局的规划许可的行政相对人。同时,准确来讲,行政诉讼的原告不仅有行政相对人,还包括利害关系人,即虽然不是具体行政行为直接指向的当事人,但是其权利和利益由于行政机关的行为遭受损害的其他人。例如存在竞争关系的两家企业,行政机关给予其中一家企业营业许可,那么另外一家的经营就受到影响,其权益遭受损害,因此也有向人民法院起诉的权利;再比如在涉及两个当事人之间的纠纷中,行政机关针对其中一方作出行政处罚,行政机关对被处罚人的处罚,关系到受到被处罚人侵害的受害人的权益,受害人应当享有诉讼的权利,和上述案例中的企业一样应可以作为原告起诉。详细内容将在本书有关原告资格中介绍。

而且,需要指出的是,行政管理活动中有可能侵犯的是公共利益,在没有具体的行政相对人的情况下,这部分公共利益不能得到保护,因此有的国家设置了公益诉讼,由有关的社会组织或国家机关代表公共利益对作出行政行为的行政机关提起诉讼;另外,在法国,行

政机关之间的权限争议也可以提交行政法院解决,这时的原告和被告都是行政机关。

(二) 行政诉讼解决的是行政争议

民事诉讼解决的是民事争议,即平等主体间就民事权利义务而发生的纠纷。刑事诉讼解决的是刑事争议,是关于犯罪嫌疑人的定罪量刑作出裁断。作为基本的诉讼制度,行政诉讼的核心问题是解决行政争议。所谓行政争议是指行政管理活动中,在行政主体和行政相对人之间产生的矛盾与纠纷,在结果上就体现为行政相对人认为行政主体的行政行为侵犯了自己的合法权益。当然,这是一种狭义的行政争议概念,从广义上讲,行政争议是指产生于行政管理领域之中的所有矛盾与冲突。

行政争议的概念要比行政诉讼法规定的受案范围大,根据特定的历史条件和现实条件,只有符合法律规定的行政争议才能进入司法审查程序,这一方面反映了时代发展的阶段性和渐进性,可诉行政争议的范围是在逐渐扩大;另一方面也反映了行政权和司法权的关系,司法权对行政权的干预和监督存在一定限度,否则有取代行政权之嫌。一般各个国家都将政治行为、外交行为和军事行为排除在司法审查范围之外,我国现行行政诉讼制度除了外交和军事等行为外,也不包括抽象行政行为,即具有普遍约束力的法规规范性文件不属于法院审查的职权范围。从世界各国以及我国的法治和诉讼制度的发展来看,列入行政诉讼解决的行政争议的范围从保护公民基本权利和推动法治建设的角度讲正在呈扩大趋势。

(三) 行政诉讼是法院行使行政审判权的活动

行政审判权是指专门审理行政案件、解决行政争议的审判权,属于国家审判权的一部分,其实质是对公民权利的救济和对行政职权运行的监督。由法院进行司法审查,是将行政诉讼与行政复议相区别的关键。行政复议是内部监督审查,经过行政复议的案件如果当事人不服,仍然要经过法院的行政审判才能尘埃落定,法院运用行政审判权对行政案件进行审理后作出的裁判具有终局效果。

行政审判权,一般由一个国家的审判机关来行使。我国采取在人民法院内部设置专门的行政审判庭来负责审理行政案件的体制。