

◎ 张步洪 著

人
民
法
院
出
版
社

行政诉讼程序 规范与判例创新

*The
Norm
and
Cases
of
Administrative
Litigation
Procedure*

行政诉讼程序规范 与判例创新

张步洪 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼程序规范与判例创新/张步洪著. - 北京:
人民法院出版社, 2001.11
ISBN 7-80161-222-1

I. 行… II. 张… III. ①行政诉讼-诉讼程序-
法律规范-中国②行政诉讼-审判-案例-中国
IV. D925.318

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 080330 号

行政诉讼程序规范与判例创新

张步洪 著

责任编辑 陈燕华 樊军

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号 (100745)

电 话 65282306 (责任编辑) 65136848 (出版)
65299981 65136849 (发行)

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 326 千字

印 张 13

版 次 2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数 1-5 000

书 号 ISBN 7-80161-222-1/D·222

定 价 24.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

前 言

行政诉讼是一种行政侵权救济程序。与同样作为行政侵权救济程序的行政复议制度相比，由于诉讼程序中行使审查权的机关是独立于行政系统的审判机关，其公正性更值得信赖。可是，在《行政诉讼法》颁行之前的近十年间，虽然法律上也允许公民、法人或者其他组织以提起诉讼的方式诉请法院解决行政争议，由于当时的行政诉讼还没有专门的程序法规范，法院实际审理的行政争议案件极其有限。《行政诉讼法》堪称中国民主政治发展中的一个重要的里程碑。其意义不仅在于为现实存在的大量的行政争议提供了一条正当的救济途径，更为重要的是，它使我国的行政法成为真正意义上的法律。

从行政诉讼制度的功能来看，虽然诉讼历来被认为是保障权利的最有效途径，可是，在法院只能依据制定法判案的中国，诉讼仅仅具有程序功能。法院对具体行政行为的审查须以规范行政行为的法律文件为依据，法院处理公民、法人或者其他组织要求行政赔偿的案件也须以明确的赔偿范围和统一的赔偿标准为依据。因此，《行政诉讼法》的施行加速了《国家赔偿法》、《行政处罚法》等行政法律的出台。可以说，行政诉讼制度促进了并将继续促进行政法体系的完善。

制定法在任何情况下都应当面向未来，而不是回顾过去。而未来社会的变化受诸多因素的影响。对于复杂多变的现实情况，制定法不可能及时、准确、细致地作出规定。法律解释制度虽然可以弥补立法的不足，但是，法律解释一般也具有立法性，也同样存在上述弱点。无论是《贯彻意见》还是《若干问题解释》，都同样不能解决行政审判实践中出现的所有问题。因此，法院在审判实践中创建规则也就在所难免。例如：其一，《行政诉讼法》明确规定保护公民、法人或者其他组织的人身权、财产权，公平竞争权和相邻权被解释为财产权益，有的地方法院在处理个案时甚至将公民的受教育权也解释为财产权或人身权；其二，《行政诉讼法》规定的行政诉讼被告限于行政机关和法律、法规授权的组织，有的法院把高等院校也视为法规授权组织；其三，《行政诉讼法》规定，在行政诉讼中法院原则上只审查被诉具体行政行为的合法性，有的法院在审查行政裁决争议时，将原告和第三人之间的民事纠纷作为主要的审查对象。这些规则在理论界和司法界均受到极高的评价，有的还被后来的司法解释上升为普遍适用的规范。作为法律工作者，把那些体现法官高超的法律技术的规则介绍给社会，不仅可以丰富法律规则，而且有利于在更大程度上更好地发挥司法的能动性。虽然法院创建规则的范围有限，在法律有明确规定的情况下，法院判案无疑应当遵循法律，即使对于确无法律规定而需要创建的规则，也是以解释法律的名义进行的，但是，无论法律怎么修改，司法解释多么及时，法院创建规则的功能都不会被取代。

本书在较为全面地解释行政诉讼法规范及其适用规则的同时，借鉴判例法国家法学著作的写作方法，穿插介绍了各地法院对行政诉讼制度具有创建性的典型判决，以客观真实、有据可查的实例，为读者提供了一些解决行政诉讼疑难问题的可靠途径。

对于理论上存有争议的问题，本书根据司法实践中的实际做法作了取舍；对于实践中各地法院的不同做法，尽可能地如实予以介绍。

张步洪

2001年6月于北京

凡 例

法院——人民法院

《行政诉讼法》——《中华人民共和国行政诉讼法》

《贯彻意见》——1991年6月11日最高人民法院发布的《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》

《若干问题的解释》——1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过，2000年3月8日最高人民法院公告公布的《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》

作者简介

张步洪,出生于1968年,山东人,1996年毕业于中国政法大学行政法学专业,获法学硕士学位。现就职于中华人民共和国最高人民检察院民事行政检察厅,任助理检察员,兼任中国法学会行政法研究会理事。主要作品有:《行政诉讼法律解释与判例述评》、《国家赔偿法判解与适用》、《中国行政法学前沿问题报告》;参加编写《中国行政法》、《中国行政诉讼法》、《法学通论》等五部法学教材;主编、合著、参加撰写其他法学、法律著作20余部;在国内多家法学杂志上发表学术论文30余篇。

目 录

第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼的一般原则.....	(2)
一、法院依法独立行使审判权原则.....	(3)
二、以事实为根据,以法律为准绳原则.....	(6)
三、合议、回避、公开审判和两审终审.....	(9)
四、当事人法律地位平等原则.....	(13)
五、人民检察院法律监督原则.....	(14)
第二节 合法性审查原则.....	(14)
一、合法性审查的范围.....	(15)
二、合法性审查原则的例外.....	(25)
第三节 行政诉讼法律关系.....	(27)
一、行政诉讼法律关系概述.....	(27)
二、行政诉讼法律关系主体.....	(29)
三、行政诉讼法律关系的内容.....	(31)
四、行政诉讼法律关系客体.....	(34)
五、行政诉讼法律关系的产生、变更和消灭.....	(35)
第四节 涉外行政诉讼.....	(38)
一、涉外行政诉讼的原则.....	(39)
二、委托代理人的认证.....	(42)
第二章 行政诉讼的受案范围	(43)

第一节 行政诉讼受案范围概述·····	(43)
一、确定行政诉讼受案范围的一般规则·····	(43)
二、具体行政行为的界定·····	(44)
第二节 法院受理行政争议的范围·····	(48)
一、不服行政处罚的行政争议·····	(48)
二、不服行政强制措施行政争议·····	(51)
三、认为行政机关侵犯经营自主权的行政争议·····	(56)
四、不服行政许可行为的行政争议·····	(60)
五、拒绝履行保护人身权、财产权职责行政争议·····	(62)
六、拒绝给予行政物质帮助的行政争议·····	(66)
七、认为行政机关违法要求履行义务的行政争议·····	(67)
八、行政机关侵犯其他人身权、财产权的行政争议 ····	(69)
九、法律、法规规定可以起诉的其他行政争议·····	(72)
十、涉及公民受教育权的行政争议·····	(76)
第三节 行政诉讼的排除范围·····	(76)
一、法律明确排除的行政争议·····	(77)
二、不服非具体行政行为的争议·····	(83)
第三章 行政诉讼的管辖·····	(88)
第一节 行政诉讼管辖概述·····	(88)
一、行政诉讼管辖的种类·····	(88)
二、确定行政诉讼管辖的原则·····	(89)
第二节 行政诉讼的级别管辖·····	(92)
一、法律确定级别管辖的标准·····	(92)
二、基层法院的管辖·····	(93)
三、中级法院的管辖·····	(94)
四、高级法院的管辖·····	(96)
五、最高人民法院的管辖·····	(97)

第三节 行政诉讼的地域管辖	(97)
一、一般地域管辖	(97)
二、特殊地域管辖	(98)
三、共同管辖	(101)
第四节 裁定管辖	(103)
一、移送管辖	(104)
二、指定管辖	(106)
三、管辖权的转移	(108)
第五节 管辖权异议与处理	(111)
一、管辖权异议	(111)
二、对管辖权异议的处理	(112)
第四章 行政诉讼当事人	(114)
第一节 行政诉讼原告	(114)
一、现行法上的行政诉讼原告	(115)
二、原告资格问题	(116)
三、原告资格的转移	(118)
四、诉讼代表人制度	(119)
第二节 行政诉讼被告	(119)
一、确定行政诉讼被告的一般规则	(120)
二、共同被告	(121)
三、经过复议的案件中被告的确定规则	(121)
四、法律、法规和规章授权组织的被告资格	(122)
五、委托其他组织行使职权的行政机关作为被告	(122)
六、行政诉讼被告的转移	(123)
第三节 行政诉讼第三人	(124)
一、行政诉讼第三人的诉讼地位	(124)
二、第三人的确定	(125)

第五章 行政诉讼证据规则	(127)
第一节 行政诉讼证据概述	(127)
一、行政诉讼证据的种类.....	(127)
二、行政诉讼证据的属性.....	(130)
第二节 举证责任	(133)
一、被告的举证责任.....	(134)
二、原告承担的举证责任.....	(135)
三、不能完成举证责任的法律后果.....	(139)
四、举证的时间限制.....	(139)
第三节 证据的调取与收集	(142)
一、法院调查取证.....	(142)
二、对被告收集证据的限制.....	(143)
三、法院要求或准许被告补充证据.....	(145)
第四节 法院对证据的审查判断	(148)
一、审查证据的基本程序规则.....	(148)
二、对行政诉讼证据合法性的审查.....	(149)
三、对行政诉讼证据客观性的审查.....	(151)
第六章 对妨害行政诉讼的强制措施	(154)
第一节 妨害行政诉讼的行为	(154)
一、妨害行政诉讼行为的构成.....	(154)
二、妨害行政诉讼行为的种类.....	(155)
第二节 强制措施的种类与适用	(158)
一、训诫的适用.....	(158)
二、责令具结悔过的适用.....	(158)
三、罚款的适用.....	(159)
四、拘留的适用.....	(159)
五、强制措施的合并适用.....	(160)

第七章 行政诉讼期间、送达和费用	(161)
第一节 行政诉讼期间	(161)
一、诉讼期间的概念和种类.....	(161)
二、期间的计算.....	(165)
三、期间的耽误及处理.....	(167)
四、期日.....	(168)
五、涉外行政诉讼的期间.....	(169)
第二节 送达	(170)
一、送达人与受送达人.....	(170)
二、送达回证.....	(171)
三、送达方式.....	(172)
四、送达日期的确定.....	(177)
五、送达的法律效力.....	(178)
六、涉外行政诉讼中的送达.....	(179)
第三节 行政诉讼费用	(182)
一、行政诉讼费用概述.....	(182)
二、行政诉讼费用的种类.....	(183)
三、行政诉讼费用的征收标准.....	(184)
四、行政诉讼费用的负担.....	(187)
第八章 起诉与受理	(192)
第一节 起诉条件	(192)
一、作为起诉条件的原告资格.....	(193)
二、作为起诉条件的被告.....	(194)
三、作为起诉条件的诉讼请求和事实根据.....	(195)
四、属于行政诉讼受案范围和受诉法院管辖.....	(198)
五、作为起诉条件的起诉期限.....	(199)
六、作为某些案件起诉条件的复议前置.....	(206)

七、原告的权利能力和行为能力·····	(210)
第二节 对起诉的审查与受理·····	(211)
一、起诉条件与受理条件的一致性·····	(211)
二、审查起诉的主体与内容·····	(212)
三、对起诉的审查受理·····	(213)
四、受理的法律后果·····	(216)
五、裁定不予受理的处理·····	(217)
第九章 行政案件的审理程序 ·····	(219)
第一节 一审程序·····	(219)
一、审理前的准备·····	(219)
二、开庭审理·····	(224)
第二节 二审程序·····	(226)
一、二审程序概述·····	(226)
二、上诉·····	(229)
三、二审案件的审理·····	(234)
第三节 再审程序·····	(238)
一、再审的提起·····	(239)
二、再审的理由·····	(241)
三、再审案件的审理·····	(250)
第四节 行政诉讼的基本制度·····	(253)
一、撤诉·····	(253)
二、缺席判决·····	(257)
三、财产保全·····	(258)
四、先予执行·····	(261)
五、裁定停止具体行政行为的执行·····	(263)
六、延长审限·····	(264)
七、诉讼中止与诉讼终结·····	(265)

八、行政案件与民事案件一并审理·····	(266)
第十章 合法性审查的标准 ·····	(268)
第一节 认定行政行为违法的基本标准·····	(268)
一、行政违法的界定·····	(269)
二、行政违法的构成与分类·····	(272)
第二节 审查具体行政行为的一般标准·····	(276)
一、对引起争议的行为性质的审查·····	(277)
二、对行政权限的审查·····	(278)
三、对具体行政行为事实结论的审查·····	(280)
四、对具体行政行为适用法律的审查·····	(281)
五、对具体行政行为处理结果的审查·····	(283)
六、对具体行政行为制作程序的审查·····	(284)
七、对具体行政行为目的的审查·····	(289)
第三节 审查行政处罚行为的标准·····	(290)
一、对行政处罚依据的审查·····	(290)
二、对行政处罚权限的审查·····	(292)
三、对行政处罚程序的审查·····	(292)
四、对行政处罚是否显失公正的审查·····	(293)
第四节 审查行政强制行为的标准·····	(294)
一、对行政强制行为事实依据的审查·····	(294)
二、对行政强制行为法律依据的审查·····	(295)
三、对行政强制权限的审查·····	(295)
四、对行政强制内容的审查·····	(296)
第五节 审查涉及经营自主权的行政行为的标准·····	(298)
一、审查依据·····	(298)
二、审查内容·····	(230)
第六节 审查行政机关是否履行保护职责的标准·····	(304)

一、行政机关是否知悉应当履行保护职责的事实·····	(304)
二、对被告是否负有保护职责的审查·····	(306)
三、对被告是否已经履行了保护职责的审查·····	(308)
第七节 审查行政裁决行为的标准·····	(309)
一、对行政裁决权限的审查·····	(309)
二、对行政裁决适用法律的审查·····	(310)
三、对事实证据的审查·····	(310)
四、对裁决确定的权利归属的审查·····	(311)
五、对行政裁决制作程序的审查·····	(313)
第八节 审查依申请的行政行为的标准·····	(313)
一、对申请行为的审查·····	(314)
二、对依申请的具体行政行为的审查·····	(316)
第九节 审查要求履行义务的行政行为的标准·····	(317)
一、对行政行为法律依据与行政主体资格的审查·····	(318)
二、对原告是否负有法定义务的审查·····	(318)
第十一章 行政诉讼判决和裁定·····	(320)
第一节 行政诉讼判决·····	(320)
一、维持判决·····	(320)
二、撤销判决·····	(321)
三、履行判决·····	(328)
四、变更判决·····	(329)
五、确认判决·····	(330)
六、驳回诉讼请求判决·····	(331)
七、维持原判判决·····	(331)
八、改判判决·····	(332)
第二节 行政诉讼裁定·····	(332)
一、裁定的适用范围·····	(332)

二、裁定的效力·····	(333)
第十二章 行政执行 ·····	(334)
第一节 行政执行概述·····	(334)
一、行政执行的条件·····	(334)
二、执行法律关系主体·····	(335)
三、行政执行的根据·····	(337)
第二节 行政执行措施·····	(338)
一、对行政机关的执行措施·····	(338)
二、对公民、法人或者其他组织的执行措施·····	(339)
三、行政执行中的财产保全·····	(340)
第三节 行政执行程序·····	(341)
一、执行开始·····	(341)
二、执行中止·····	(343)
三、不予执行和执行终结·····	(344)
附录一：中华人民共和国行政诉讼法·····	(346)
附录二：《贯彻意见》与《若干问题解释》对照表·····	(360)
主要参考书目 ·····	(398)