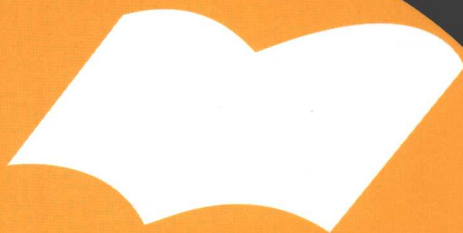


(第五版)

行政诉讼法学

应松年 ◆ 主编



高等政法院校规划教材

司法部法学教材编辑部 审定



中国政法大学出版社

高等政法院校规划教材



中青院 11 000665184

行政诉讼法学

XING ZHENG SU SONG FA XUE

(第五版)

司法部法学教材编辑部 审定

主 编：应松年

副 主 编：杨小君 方世荣

撰 稿 人：（以撰写章节先后为序）

方世荣 应松年 谭宗泽

杨小君 邹 荣



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学 / 应松年主编. —5版. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-5620-4052-1

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第196995号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787mm×960mm 16开本 25印张 430千字

2011年11月第5版 2011年11月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-4052-1/D·4012

印 数: 0 001-5 000 定 价: 39.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908435 (编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 fada.jc@sohu.com (编辑部)

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

作者简介

应松年 男，1936年出生，浙江宁波人。现为中国政法大学终身教授、博士生导师。第九届、第十届全国人大代表，内务司法委员会委员，北京市第十届、十一届、十二届人大代表、法制委员会副主任。享受政府特殊津贴，获中央国家机关“五一劳动奖章”。兼任全国人大法工委行政立法研究组副组长，中国法学会行政法学研究会会长，国务院突发公共事件应急预案专家组成员，国家减灾委员会专家委员会成员，中国法学会理事及专家委员会委员，中国监察学会副会长，最高人民法院、最高人民检察院、公安部特约咨询员、特约监督员，北京市、天津市、福建省人民政府、建设部法律顾问，浙江省法治浙江建设专家咨询委员会委员等。主要著作：《行政法学》、《行政诉讼法学》、《行政行为法》、《国家赔偿法研究》、《中国走向行政法治探索》、《行政法学新论》、《比较行政程序法》、《行政程序法理论与立法研究》、《依法行政读本》、《走向法治政府——依法行政理论研究与实证调查》、《当代中国行政法》、《政府法治通用教程》、《中国行政法二十年丛书》等。

杨小君 男，祖籍浙江义乌，1959年生于四川简阳。现任国家行政学院法学部副主任、教授，兼任西北政法大学教授、宪法与行政法专业硕士生导师，中国法学会行政法学研究会副会长，北京大学公法研究所客座研究员，中国管理学院资深院士。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学和国家赔偿法学。出版《我国行政诉讼受案范围理论研究》（西安交通大学出版社1998年版）；《我国行政复议制度研究》（法律出版社2002年版）；《行政处罚研究》（法律出版社2002年版）；《行政法学基础理论研究》（西安交通大学出版社1999年版）；高等政法院校规划教材《行政诉讼法学》（副主编，中国政法大学出版社1994年版）等多本著作和教材，在重要学术期刊和报纸发表“内外行政法律关系的理论与实践”、“正确认识我国行政诉讼受案范围的基本模式”、“关于国家赔偿标准的问题与建议”、“急于履行行政义务及其赔偿责任”等文章多篇。

方世荣 男，1956年出生，安徽省歙县人，法学博士。现任湖北省行政学院副院长，中南财经政法大学教授、博士生导师。兼任中国法学会行政法学研究会副会长，湖北省法学会行政法学研究会会长，北京大学兼职教授、宪法与行政法博士生导师组成员，国家行政学院兼职教授。2000、2002年分别赴美国乔治城大学、加州大学洛杉矶分校、德国歌德大学做高级访问学者。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学。出版《论具体行政行为》（武汉大学出版社1996年版）、《行政法律关系研究》（中国法制出版社1999年版）、《论行政相对人》（中国政法大学出版社2000年版）、《权力制约机制及其法制化研究》（中国财政经济出版社2002年版）、《行政诉讼法案例教程》（中国政法大学出版社1999年版）、《行政法与行政诉讼法学》（北京大学出版社2005年版）、《行政诉讼法学》（清华大学出版社2006年版）等专著、教材近40部，在《法学研究》、《中国法学》等学术刊物发表论文120余篇。

谭宗泽 男，1963年出生，四川南充人，法学博士。现任西南政法大学校长办公室主任、教授，博士生导师。中国法学会行政法学研究会常务理事、重庆市行政法专业委员会常务理事，国家行政学院兼职研究员、西南政法大学法律顾问、重庆市人大常委会立法咨询委员、重庆市人民政府立法评审专家。学术研究方向：行政法；行政诉讼法；公务员制度；行政行为及行政程序制度等；国家公务员职务犯罪及预防；行政行为与民事行为之交叉研究；BOT制度等。发表“反思与超越：中国语境下行政抵抗权研究”、“行政诉讼目的新论”“行政违法研究”、“公务员法之公务员保障制度研究”等二十余篇论文，出版《行政诉讼结构研究》等多本著作和教材。

邹荣 男，1964年出生。现任华东政法大学校长办公室主任，华东政法大学法律学院副教授，硕士生导师，中国法学会行政法学研究会理事，国家行政学院特邀研究员。历任华东政法大学成教院副院长、研究生教育院副院长，主编《行政法学》、《行政法与行政诉讼法学》、《中国行政法律》等，参编、参著各类行政法、行政诉讼法等教材与专著多部，在国内外刊物上发表论文等约十余万字。所参编《行政诉讼法学》（应松年主编）曾获司法部优秀教材二等奖。

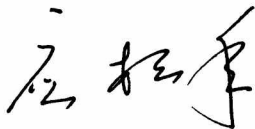
第五版说明

本书 2006 年“第四版”至今已有 5 年的时间，这段时间正值“十一五”硕果累累，“十二五”蓄势待发，我国的社会主义法治建设取得了积极的成果，行政法治方面，政府信息公开、行政程序、国家赔偿、行政强制等领域都取得了突破性进展。在此期间，一批重要的法律、法规和司法解释出台和发布，《国家赔偿法》完成了修订，《行政强制法》在期待中出台，最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》，最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国国家赔偿法〉若干问题的解释（一）》等司法解释相继发布。面对立法的变化和行政法治实践的前进，本书再一次进行修订。

本次修订仍然坚持前几版写作的原则：在适应教学实践的基础上，尽可能吸纳最新立法动态和理论研究成果，并与行政诉讼司法实践中的新问题、新情况相结合，力求做到理论与实践的结合。

“第五版”的撰稿人与分工，与“第四版”相同。

请读者批评和指正。



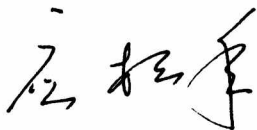
2011 年 7 月中国政法大学

第四版说明

我在2001年“修订第二版”的前言中曾说：“随着诉讼实践和理论研究的新发展，我们当再次撰写新版”。时隔4年，又要做第3次修订了，这也从一个侧面反映出我国行政法治发展的迅速。在此期间，《行政许可法》、国务院《全面推进依法行政实施纲要》、最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》和其他司法解释的相继发布；新的行政和司法实践提出了许多在理论上需要探索和回答的新问题；经过行政法和行政诉讼法理论与实务工作者的共同努力，在行政诉讼理论研究方面取得了许多新的进展；还应指出的是：近几年来，由于我国行政和司法实践的迅速发展，修改行政诉讼法和国家赔偿法的呼声日益高涨，时机也日渐成熟，在某些方面已形成共识。所有这些都在本书修订时着重作了研究，并力求能在修订中得到充分反映。

本书在初次编写时，作者们曾约定，要适应教学实践的需要，提供尽可能完整的最新研究成果和新的发展信息；根据法律、法规和司法解释的规定，阐明我国行政诉讼制度的运行的基本规则；回答理论研究和实践中提出的新问题，在涉及行政诉讼有关争议问题时，提出我们的看法，但力求观点明确，论述简明，为读者和使用者留下必要的空间。此次修订，仍本此原则。“第四版”还在每章开篇增加了内容提要及学习的目的和要求，篇末附有思考题和参考书目。“第四版”的撰稿人员与分工，与第一版、第二版相同。

期望得到读者的批评指正。



2006年盛夏世纪城春荫园

第三版说明

本书自1994年7月初版至今，虽然短短几年，行政诉讼的理论与实践却已取得长足进展。行政案件数量激增，范围扩大。多彩的审判实践，又为理论研究提供了丰富营养。研究行政诉讼法的理论新作不断涌现，研究的深度与广度也今非昔比。对国外行政诉讼制度也有了更多的了解。2000年3月施行的最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，在一定程度上标志着中国行政诉讼制度的新发展；与此同时，《行政处罚法》、《行政复议法》和《立法法》相继颁行，进一步推动了行政诉讼制度的深入和开拓。凡此种种，都表明1994年版的《行政诉讼法学》已过于陈旧。承中国政法大学出版社支持，本书的修订本自去年启动，几经讨论和修改，得于短期内告成。新版尽可能总结和回答诉讼实践中产生和提出的新经验、新问题，吸收行政诉讼理论研究的新成果。应该说明的是，本书中也有一些论述可能仅为本书编者的看法和观点，期待着读者提出批评。

将本书标明为“第三版”，意为随着诉讼实践和理论研究的新发展，我们当再次撰写新版。

撰稿人分工按章序排列：

方世荣 第一章、第四章、第八章、第九章

应松年 第二章、第十四章、第十六章

谭宗泽 第三章、第十章、第十一章

杨小君 第五章、第六章、第十五章、第十七章

邹荣 第七章、第十二章、第十三章

编者

2005年5月

新版说明

长期以来,在司法部的领导下,法学教材编辑部认真履行为法学教育服务的职能,为满足我国不同层次法学教育发展的需要,在全国高等院校和科研院所的大力支持下,动员了包括中国社会科学院法学研究所、北京大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、厦门大学、中山大学、南京大学、武汉大学、吉林大学、山东大学、四川大学、苏州大学、烟台大学、上海大学、中国政法大学、西南政法大学、中南财经政法大学、华东政法学院、西北政法学院、国家行政学院、国家法官学院、中国人民公安大学、中央司法警官学院、广东商学院、山东政法管理干部学院、河南政法管理干部学院等单位的教学、科研骨干力量,组织编写了《高等政法院校法学主干课程教材》、《高等政法院校法学规划教材》等多层次、多品种的法学教材。

这些教材的出版均经过了严格的策划、研讨、甄选、撰稿、统稿、修订等程序,由一流的教授、专家、学术带头人担纲,严把质量关,由教学科研骨干合力共著,每一本教材都系统准确地阐述了本学科的基本原理和基本理论,做到了知识性、科学性、系统性的统一,可谓“集大家之智慧,成经典之通说”。这些教材的出版对中国法学教育的发展,起了非常重要的推动作用,受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映,所以,随着科研的不断进步,教学实践的不断发展,必然导致教科书的不断修订。国际上许多经典的教科书,都是隔几年修订一次,一版、五版、二十版,使其与时俱进,不断成熟,日臻完善,成为经典,广为流传,这已成为教科书编写的一种规律。

《高等政法院校规划教材》出版至今已有十余年的时间,本套系列教材已修订多次,其中不少种教材多次荣获国家教育部、国家司法部等有关部

门的各类优秀教材奖。由于其历史长久，积淀雄厚，已经形成自己独具特色的科学、系统、稳定的教材体系，在法学教育中，既保持了学术发展的连续性、传承性，又及时吸纳新的科研成果，推动了学科的发展与普及。它已成为国内目前最有影响力的一套法学本科教材。

进入 21 世纪，依法治国，建设社会主义法治国家是我国的基本方略。为了更好地适应新世纪法学教育的发展，为了迎接新时代的挑战，尤其是我国加入 WTO 带来的各种新的法律问题，我们结合近年来法治建设的新发展，吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验，对这套教材再次进行了全面修订。我们相信重修之规划教材定能对广大师生提供更有效的帮助。

司法部法学教材编辑部

2001 年 12 月

目 录

■第一章 绪论	/ 1
第一节 行政诉讼法概述	/ 1
第二节 行政诉讼法律关系	/ 13
第三节 行政诉讼法学	/ 18
■第二章 行政诉讼制度的历史发展	/ 21
第一节 行政诉讼制度产生、发展的基础条件	/ 21
第二节 外国行政诉讼制度的产生和发展	/ 23
第三节 中国行政诉讼制度的产生和发展	/ 34
■第三章 行政诉讼法的基本原则	/ 45
第一节 行政诉讼法基本原则概述	/ 45
第二节 行政诉讼法的各项基本原则	/ 47
第三节 行政诉讼的合法性审查	/ 54
第四节 对行政诉讼的法律监督	/ 58
■第四章 行政诉讼受案范围	/ 63
第一节 受案范围概述	/ 63
第二节 人民法院受理的案件	/ 67
第三节 人民法院不予受理的事项	/ 79

■第五章	行政诉讼管辖	/ 95
第一节	行政诉讼管辖概述	/ 95
第二节	级别管辖	/ 100
第三节	地域管辖	/ 103
第四节	裁定管辖	/ 108
第五节	管辖权异议与处理	/ 111

■第六章	行政诉讼参加人	/ 113
第一节	行政诉讼参加人概述	/ 113
第二节	原告	/ 116
第三节	被告	/ 128
第四节	共同诉讼	/ 135
第五节	第三人	/ 138
第六节	诉讼代理人	/ 141

■第七章	行政诉讼的证据	/ 145
第一节	行政诉讼证据概述	/ 145
第二节	行政诉讼中的举证责任	/ 152
第三节	行政诉讼中证据的提交、调取与保全	/ 159
第四节	行政诉讼中的质证与认证	/ 166

■第八章	行政诉讼的期间、送达和费用	/ 180
第一节	行政诉讼的期间	/ 180
第二节	送达	/ 186
第三节	行政诉讼费用	/ 188

■第九章	对妨害行政诉讼的强制措施	/ 195
第一节	强制措施概述	/ 195
第二节	妨害行政诉讼行为的构成和种类	/ 198
第三节	强制措施的种类和适用	/ 201

■第十章	起诉与受理	/ 204
第一节	诉和诉权概述	/ 204
第二节	起诉	/ 213
第三节	受理	/ 223
第四节	行政诉讼附带民事诉讼	/ 225

■第十一章	第一审程序	/ 230
第一节	审理前的准备	/ 230
第二节	开庭审理	/ 236
第三节	审理中的各项制度	/ 244

■第十二章	第二审程序和审判监督程序	/ 257
第一节	第二审程序	/ 257
第二节	审判监督程序	/ 264

■第十三章	判决、裁定和决定	/ 270
第一节	判决	/ 270
第二节	裁定与决定	/ 291

■第十四章	行政诉讼的法律适用	/ 294
第一节	法律适用	/ 294
第二节	法律适用的冲突	/ 302
第三节	选择适用的规则	/ 305

■第十五章	行政诉讼的执行与非诉讼执行程序	/ 314
第一节	行政诉讼执行概述	/ 314
第二节	执行的条件、主体、对象与范围	/ 317
第三节	执行措施	/ 322
第四节	执行的程序	/ 326
第五节	非诉讼行政案件的执行	/ 331

■第十六章	行政赔偿诉讼	/ 342
第一节	行政赔偿概述	/ 342
第二节	行政赔偿诉讼的受案范围	/ 352
第三节	行政赔偿诉讼管辖与当事人	/ 358
第四节	行政赔偿诉讼的提起	/ 361
第五节	审理行政赔偿案件的特殊规则	/ 365

■第十七章	涉外行政诉讼	/ 368
第一节	涉外行政诉讼概述	/ 368
第二节	涉外行政诉讼的法律适用	/ 370
第三节	涉外行政诉讼的原则	/ 373
第四节	涉外行政诉讼的代理、期间与送达	/ 375
第五节	国际贸易、反补贴、反倾销行政案件	/ 378

第一章 绪 论

了解行政诉讼的含义及其特点,全面掌握行政诉讼法的概念和范围,正确理解行政诉讼保护公民、法人和其他组织合法权益以及督促行政机关依法行使职权的立法宗旨,掌握行政诉讼法与其他相关部门法的联系以及行政诉讼法律关系理论,以便为以后章节的学习打下坚实的基础。

第一节 行政诉讼法概述

一、行政诉讼的概念和特点

行政诉讼是由法院即司法机关来审理裁判公民等一方因不服行政机关的行政行为所形成的行政纠纷案件的一种法律制度,它与法院审理裁判违宪案件的宪法诉讼、审理裁判民事案件的民事诉讼以及审理裁判刑事案件的刑事诉讼构成四大基本的诉讼制度。行政诉讼制度是民主与法治的产物,已有数百年的发展历史,当代法治国家都建立了这一制度。我国第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日制定通过了《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》),该法1990年10月1日起生效施行,这是我国行政诉讼制度全面建立的重要标志。随着时代的发展,我国的行政诉讼制度尚在不断地发展、完善过程之中。

(一) 行政诉讼的概念

对于行政诉讼的概念,人们基于不同的法律观念和世界各国不同的法治实践,有着不同的表述。如在法国,行政诉讼被称为行政审判(la juridiction administrative),指公民等一方对行政机关的违法侵害行为,请求专门的行政法院

通过审判程序给予救济的手段。在英美国家,行政诉讼被称为司法审查(judicial review),指法院应相对人的申请,审查裁判行政机关的行政行为是否违宪和违法的诉讼活动。在我国,学者们通常将行政诉讼表述为是国家审判机关即法院在当事人和其他诉讼参与人的参加、配合下,按照司法程序处理解决行政案件的各种活动的总称,如此等等。各种表述及其角度虽有一定差异,但在行政诉讼是解决行政案件的司法活动、是由法院运用司法权来监督行政机关依法行使行政权力、是旨在保护公民一方合法权益的诉讼这几个关键点上都基本相同。根据学术界各种表述的共同点以及我国现行行政诉讼法的规定,我们认为对行政诉讼可以作如下界定:所谓行政诉讼,是指公民、法人或者其他组织在认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯自己的合法权益时,依法向国家审判机关即法院请求司法保护,并由法院对行政行为进行审查裁判的一种诉讼活动。

(二) 行政诉讼的主要特点

行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼相比较,既具有诉讼活动的一般共性,又有其固有的特点,这些特点使行政诉讼在许多方面区别于后两种诉讼制度。

1. 行政诉讼所要处理解决的是行政案件。这是行政诉讼在受理、裁判的案件上与其他诉讼的区别。民事诉讼处理解决的是民事案件,刑事诉讼处理解决的是刑事案件,而行政案件是作为行政主体的国家行政机关、法律法规授权的组织等(以下简称“行政机关”)在行政管理中因行政职权的行使与公民、法人或者其他组织之间发生的争议,通常也被人们称为“行政争议”。行政诉讼就是专门解决这类案件的一项法律制度。

2. 行政诉讼是法院运用国家审判权来监督行政机关依法行使职权和履行职责,以保护公民、法人和其他组织的合法权益不受行政机关违法行政行为侵害的一种司法活动。这是行政诉讼在目的和性质上与其他诉讼的区别。行政诉讼的目的不仅仅限于处理解决行政案件,更重要的是通过处理解决行政纠纷防范或纠正行政机关违法行政行为造成的侵害,实现对公民、法人和其他组织合法权益的有效保护。显然,行政诉讼的这种目的与民事诉讼和刑事诉讼的目的是完全有区别的。同时,行政诉讼的这种目的又决定了它具有监督行政机关依法进行行政活动的性质,实质上行政诉讼是国家审判机关对国家行政机关行政活动的一种司法监督,是以国家审判机关的司法权来督促国家行政机关行政权的合法、正确行使,实践证明它是一种十分有效的监督方式。行政诉讼的这一性质当然是其他诉讼制度所不具备的。

3. 行政诉讼以不服行政行为的公民、法人或者其他组织为原告,以作出行政行为的行政机关为被告。行政诉讼是公民、法人和其他组织认为行政机关的行政行为违法并侵犯了自己的合法权益而提起的,旨在通过行政诉讼由法院审查该行政行为是否合法并作出相应的裁判,以保护自己的合法权益。为此,行政诉讼要以公民、法人和其他组织为原告,以作出行政行为的行政机关为被告,行政诉讼的这种原、被告是恒定而不变化的。同时,被告对原告也不能进行反诉。这就与民事诉讼、刑事诉讼很不相同。这种特点是由行政诉讼的性质、行政机关行政职权的强制执行力所决定的。从行政诉讼的性质讲,它具有对行政权力行使的监督性,因而必然要以行政机关的行政活动为审查监督的对象,这决定了行政机关应成为被诉并受到司法审查的一方,如果以公民、法人和其他组织为被告就不符合行政诉讼的监督性质。也正因为如此,作为被告的行政机关也不能反诉原告而使自己转为原告的地位。从行政机关行政职权的属性讲,它作为一种具有强制执行力的国家权力,当行政机关与公民、法人和其他组织发生有关争议时,行政机关自己完全可以凭借这种国家行政权力来强制行政相对人服从自己,由此,行政机关无须作为原告向法院对公民、法人和其他组织提起诉讼。反之,公民、法人和其他组织一方却缺乏要求行政机关服从自己意愿的能力,他们只能作为原告向法院对行政机关提出行政诉讼,请求司法机关运用司法权来监督行政权的行使,寻求司法的保护。

需要注意的是,上述作为原告的法人、组织,也可能会是一个以普通机关法人身份出现的行政机关或其他国家机关,即当行政机关或其他国家机关作为普通的机关法人和组织而受另一行政机关的行政行为约束时,它们也可以法人和组织的身份向作出行政行为的行政机关提起行政诉讼。如公安局作为一个普通的建房单位在征地建房方面要受土地局和规划局的管理,当公安局在征地建房中受到土地局和规划局予以的行政处罚并对此不服时,它可以法人或组织的身份对土地局和规划局提起行政诉讼。对行政机关成为行政诉讼的原告是需要正确理解的:①要正确理解它此时的法律身份。行政机关作为行政诉讼的原告时,不是以行使行政职权的行政主体身份出现,而是以受另一行政机关管理的法人或组织的身份出现,即此时它属于行政相对人。②要正确理解它的被告一方。行政机关作为行政诉讼的原告时,它的被告只能是作出具体行政行为并影响其合法权益的另一行政机关,而绝不能是一般的公民、法人和其他组织。此外,行政诉讼只能以行政机关为被告,而不能以行政机关工作人员个人为被告。虽然行政机关的行政行为都是由其工作人员来实施的,但行政机关工作人