

王春业 著

X i n g z h e n g S u s o n g X i n l u n

行政诉讼新论

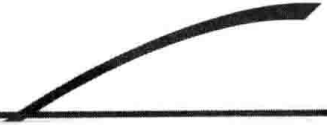


中国政法大学出版社

王春业 著

X i n g z h e n g S u s o n g X i n l

行政诉讼新论



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

行政诉讼新论/王春业著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5620-6006-2

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第077633号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 10.5
字 数 250 千字
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价 36.00 元

Contents

目 录

第一章 行政诉讼的基本理论 1

- 第一节 行政诉讼法概述 1
- 第二节 行政诉讼法的基本原则 9
- 第三节 行政诉讼与行政复议 15
- 第四节 行政诉讼制度的历史发展 20

第二章 行政诉讼受案范围 32

- 第一节 受案范围概述 32
- 第二节 肯定式列举的受案范围 39
- 第三节 否定的受案范围 56
- 第四节 扩大行政诉讼受案范围的发展趋势及路径 59

第三章 行政诉讼的管辖 73

- 第一节 行政诉讼管辖概述 73
- 第二节 级别管辖 76
- 第三节 地域管辖 84
- 第四节 裁定管辖 89
- 第五节 行政诉讼管辖中的问题及改革 95

第四章 行政诉讼的参加人 108

- 第一节 行政诉讼的原告 109
- 第二节 行政诉讼的被告 114

第三节 行政诉讼的共同诉讼人 122

第四节 其他参与人 128

第五章 行政诉讼的证据规则 140

第一节 行政诉讼证据概述 140

第二节 行政诉讼的举证责任分配与举证期限 149

第三节 人民法院证据的调取与保全规则 160

第四节 行政诉讼证据的质证与认定规则 165

第六章 行政诉讼程序 174

第一节 第一审程序 175

第二节 简易程序 205

第三节 第二审程序 213

第四节 审判监督程序 221

第五节 对妨碍行政诉讼行为的强制措施 240

第七章 行政诉讼的法律适用 248

第一节 行政诉讼法律适用概述 248

第二节 行政诉讼法律适用规则 250

第三节 行政诉讼法律适用冲突的适用规则 254

第八章 行政诉讼的裁判与执行 257

第一节 一审裁判形式 258

第二节 二审裁判形式 274

第三节 裁定的其他运用与决定 278

第四节 行政诉讼执行 283

附 录 291

参考书目 329

Chapter 1
第一章

行政诉讼的基本理论

第一节 行政诉讼法概述

一、行政诉讼的概念与特征

(一) 行政诉讼的概念

行政诉讼是国家有权机关处理行政争议案件的活动，而行政争议是行政诉讼存在的前提。不论何种行政行为，对行政相对人的利益都会产生或大或小的影响，有的则会产生利益损害。有损害则必须有救济，而诉讼制度是最主要也是最重要的救济机制。

由于各国司法传统的不同，对“行政诉讼”这一概念的表述方式也不同。在英国，没有“行政诉讼”概念，法院对行政行为的审查被称为“司法救济”，^{〔1〕}而且其司法救济与我国行政诉讼在诉讼理念和诉讼制度上都有较大不同。在美国，没有“行政诉讼”概念，只有“司法审查”概念，而司法审查包括两个方面：法院对行政机关行政行为的审查；法院对国会制定的法律是否符合宪法的审查。前者可以看作是行政诉讼，后者可以看作是宪法诉讼。可见，其司法审查不能等同于行政诉讼。

〔1〕 参见张越：《英国行政法》，中国政法大学出版社2004年版，第652页。

在日本,也没有“行政诉讼”概念,与之相接近的概念是“行政争讼”,即关于行政法律关系的争论。但是日本的行政争讼与我国的行政诉讼的含义不完全相同,至少有两点区别:一是日本的行政争讼解决的争议不限于公权力行使产生的争议,还包括对等当事人之间的争议;而我国只限于公权力的行使产生的争议。二是日本的行政争讼的审理机关,原则上由法院承担,但是有时出于迅速、简易以及专门性判断的必要性,也可以由行政机关承担;^{〔1〕}而我国的行政诉讼只能由法院作为审理机关。在法国,行政诉讼是法院对行政活动的监督,这种监督依当事人申请而进行,是当事人不服行政机关行为的一种救济手段。^{〔2〕}

在我国,由于学者研究的角度不同,导致对行政诉讼有不同的认识。据有的学者介绍,在我国《行政诉讼法》没有出台之前,行政法学界关于行政诉讼的定义至少有14种。^{〔3〕}在《行政诉讼法》出台后,学者们普遍依据《行政诉讼法》^{〔4〕}的相关条款来界定“行政诉讼”。新法第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。前款所称行政行为,包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。”既然我国已用立法的形式确定了行政诉讼的内涵,行政诉讼普遍被界定为:公民、法人或其他组织认为行政机关及其工

〔1〕 参见〔日〕盐野宏:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第254~255页。

〔2〕 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第549页。

〔3〕 参见杨解君等:《行政法与行政诉讼法》(下),清华大学出版社2009年版,第52页。

〔4〕 由于《行政诉讼法》已于2014年11月1日进行了修改,从而在本书中用“旧法”来指称修改前的《行政诉讼法》,“新法”来指称修改后的《行政诉讼法》。

作人员的行政行为侵犯其合法权益依法向法院提起诉讼、由法院对行政行为进行审理并作出裁决的诉讼制度。

（二）行政诉讼特征

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼一起，构成我国三大基本诉讼制度，他们同为诉讼制度，因而具有一些共性，如都由人民法院主持进行，都是为了处理、解决案件，在具体程序上有一些相同之处等。但是，行政诉讼作为一项独立的诉讼制度，有其自己的特征。

1. 行政诉讼中的原告、被告具有恒定性。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，为此，行政诉讼中能够成为原告、享有起诉权的，只能是作为相对一方当事人的公民、法人或其他组织，作出行政行为的行政机关没有起诉权，也没有反诉权，只能作为被告应诉。原告和被告的这种身份和地位是恒定而不能变换的。这是行政诉讼在原、被告上体现的重要特点，它与民事诉讼和刑事诉讼很不相同。

2. 行政诉讼的内容是解决一定范围的行政争议。解决行政争议是行政诉讼区别于民事诉讼和刑事诉讼的基本特征。所谓“行政争议”是指行政法律关系双方当事人之间的争议，但是，行政诉讼也并不能解决所有行政争议，它所解决的行政争议限于一定范围之内，通常是指行政相对人和行政机关之间的外部行政争议，而行政机关相互之间的和行政机关与其构成单位或工作人员之间的内部行政争议不通过行政诉讼途径解决，不属于行政诉讼的范畴。行政争议的存在是行政诉讼的前提，没有相对人对行政机关行政行为的不服和向人民法院提起异议，就不可能发生行政诉讼。

3. 行政诉讼的核心是审查行政行为的合法性。行政诉讼直

接审查的对象是行政行为，而不是其他行政行为，且对行政行为的审查限于合法性范围，一般不对行政行为的合理性或适当性进行审查。

二、行政诉讼的性质

（一）行政诉讼是一种法律监督制度

由于行政权力具有自我膨胀的特性，如果不对其加以控制，极易被滥用，侵害公民的权利。而在对行政权加以控制的最佳利器是法律制度。在行政法制监督体系中，行政诉讼是一项事后法制监督制度，是国家法律监督制度的重要组成部分，于是，建立行政诉讼制度的宗旨之一是“监督行政机关依法行使职权”。人民法院通过对行政案件的审理，发现被诉的行政行为有违法情形，可以运用国家司法权，撤销违法行政行为，或责成行政机关重新作出行政行为，要求被告限期履行职责的判决，还可以向相关行政机关提出司法建议，要求行政机关予以纠正。依法对被诉行政行为的合法性进行审查体现了司法权对行政权的监督与制约，是行政法制监督的重要环节。

（二）行政诉讼是一种行政法律救济制度

从行政诉讼的设定上看，是为行政相对人提供保护的救济途径。行政诉讼是在监督行政机关依法行政的同时保护行政相对人的合法权益，在相对人合法权益受到或者可能受到行政行为的侵犯时，为相对人提供及时有效的救济。由于行政行为的先定效力，行政相对人在提起诉讼之前根本无法与行政主体对抗。所以没有行政诉讼，不法行政行为侵犯相对人的合法权益时，行政相对人的合法权益无法得到保障。行政诉讼的主要动因也就是行政相对人认为其合法权益被行政主体的行政行为所侵害，向人民法院提出了给予法律救济的要求。如果行政相对

人没有提出给予法律救济的要求，如果国家不在救济制度体系中以法律规定司法裁判是最终救济途径，就不可能有行政诉讼。新法第1条规定：“为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。”这是关于行政诉讼法宗旨的规定。从分类上看，宗旨有四个，但其终极目的是“保护公民、法人和其他组织的合法权益”。行政诉讼制度的建立，就是国家顺应行政相对人提出的给予法律救济的要求的结果，行政诉讼活动就是要使被违法的行政行为所侵害的行政相对人的合法权益得到及时、有效的法律救济，从而使违法的行政作为和行政不作为及时得到纠正。

（三）行政诉讼是国家诉讼制度的一部分

我国有刑事、民事、行政三大诉讼制度，行政诉讼是国家诉讼制度的一部分，行政诉讼是解决行政机关和相对人行政纠纷的一种诉讼制度，属于诉讼的范畴，具有解决纠纷、实施权利救济等诉讼的性质和特征，与民事诉讼、刑事诉讼一样，是构成我国完整的诉讼制度的一个组成部分。当然，同民事诉讼、刑事诉讼相比，行政诉讼有自己的特性。首先，解决的争议不同。行政诉讼是解决行政主体与行政相对人的行政争议的活动；而民事诉讼解决的是平等民事主体之间所产生的人身与财产的民事争议；刑事诉讼解决的是被追诉者的刑事责任问题。其次，所反映的关系不同。行政诉讼反映的是行政权力同司法权力这两种权力之间的关系，而“反观民事诉讼和刑事诉讼，均不反映一种国家权力与另一种国家权力之间的关系。正是基于行政诉讼的这一特征，一些国家将行政诉讼称为司法审查。”〔1〕再

〔1〕 张树义：《行政法与行政诉讼法》（第2版），高等教育出版社2007年版，第198页。

次，原告与被告之间地位不同。行政诉讼中的原告与被告是恒定的，原告只能是行政相对人或利害关系人，被告只能是行政机关，且不能反诉；而在民事诉讼中原告与被告都是平等的民事主体，被告可以反诉；刑事诉讼中虽然在公诉案件中原告与被告具有恒定性，但在自诉案件中则不是。

三、行政诉讼法

任何时代的国家都面临着如何既要运用国家行政权力来解决社会冲突与纠纷，又要防范国家行政权力“堕落”的问题。换言之，从有国家之日起，如何对国家行政权力进行有效规制以及获得好的社会治理实效是国家必须面对与正视的问题。“人们需要的与其说是好的人，还不如说好的制度。……我们渴望得到好的统治者，但历史的经验向我们表明，我们不可能找到这样的人。正因为这样，设计使甚至坏的统治者也不会造成太大的损害的制度是十分重要的。”〔1〕而“众多形式的司法程序就是用于解决冲突纠纷的人类文明的答案”。〔2〕其中，通过行政诉讼方式来规制行政权力成了现代法治必然的选择之一，因为如果当公民权利遭受行政权力侵害不给予其救济，那所能实现的也只能是瘸腿的“正义”甚至是“不正义”，而行政诉讼法是可以有效保障公民在遭受行政权力侵害时进行权利救济的程序法。

（一）行政诉讼法的含义与特征

行政诉讼法是指有关调整人民法院和当事人及其他诉讼参

〔1〕〔英〕卡尔·波普：《猜想与反驳》，傅季重等译，上海译文出版社1996年版，第549页。

〔2〕〔英〕麦克斯·斯基德摩、马歇尔·卡里普：《美国政府简介》，张帆、林琳译，中国经济出版社1998年版，第281页。

与人在审理行政案件过程中所进行的各种诉讼活动以及所形成的各种诉讼关系的法律规范的总和。行政诉讼法有狭义和广义之分。狭义的行政诉讼法仅指行政诉讼法典。在我国即指 1990 年实施的、2014 年 11 月 1 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议修订的《中华人民共和国行政诉讼法》；广义的行政诉讼法，既包括宪法（包括组织法）、行政诉讼法典以及其他法律法规或者民事诉讼法可适用于行政诉讼的原则、制度和具体规定，还包括最高人民法院有关行政诉讼的司法解释和已经转化为国内法的国际条约。行政诉讼法的特点包括：

1. 行政诉讼法是我国法律体系中的重要法律部门。行政诉讼法是以行政诉讼为调整对象，人民法院主持下的行政诉讼活动及由此形成的诉讼关系必须依据行政诉讼法进行，它是我国的基本法律之一，这就决定了行政诉讼法在我国法律体系中的重要地位。孟德斯鸠曾告诫我们：“如果行政者有决定国家征税的权力，而不是限于表示同意而已的话，自由就不存在了。因为这样行政权力就在立法最重要的关键上成为立法性质的权力了。”〔1〕因为一切的“权力总倾向于增加权力……它们喜欢自己是一个目的而不是手段”，〔2〕因此，如果我国法律体系中缺少或者不存在行政诉讼法，可以说行政权力会成为目的而不是手段。

2. 行政诉讼法是一部程序法。行政诉讼的主要任务是裁判当事人之间就行政法上的权利义务发生的争执，行政诉讼法就是具体规范人民法院和诉讼参加人在诉讼过程及裁判过程中的

〔1〕〔法〕孟德斯鸠：《论法的精神》（上），张雁深译，商务印书馆 2005 年版，第 156 页。

〔2〕〔法〕马里旦：《人和国家》，霍宗彦译，商务印书馆 1964 年版，第 33 页。

各种活动。“正义不仅要实现而且要以看得见的方式来实现”。程序的对立物是恣意，也就说程序可以摆脱主观任意性，从而能够保证正义能以看得见的方式实现。因而，行政诉讼法还是一部可以摆脱主观任意性，从而能够保证正义能以看得见的方式实现的程序法。

3. 行政诉讼法是对国家行政权力监督和制约的法律制度。行政诉讼法是解决行政案件的专门法律，行政诉讼法的法律规定和通过行政案件的审理对行政诉讼法的适用，从主观和客观上都起到对国家行政权力的监督和制约作用。主观上主要体现在公民可以通过行政诉讼法对其合法权益进行救济，而且一旦行政主体败诉就得承担相应的法律责任，这样可以迫使行政主体依法谨慎地行使国家行政权力；客观上主要表现在人民法院对行政主体作出的行政行为给予的否定性评判。

（二）行政诉讼法的渊源

1. 宪法中有关行政诉讼的规定。我国《宪法》明确规定了公民的基本权利与自由，公民有权对国家机关及其工作人员违法失职行为进行申诉、控告与请求国家赔偿，以及人民法院审判制度和诉讼活动原则等。

2. 行政法典。也就是狭义的行政法，在我国指的是《中华人民共和国行政诉讼法》。它较为系统地规定了行政诉讼原则与各项具体的行政诉讼制度。

3. 其他法律法规或者民事诉讼法可适用于行政诉讼的原则、制度和具体规定。为了保证法律之间的衔接，在其他法律法规或者民事诉讼法中基本上都有关于可适用于行政诉讼的原则、制度和具体规定的规定。比如，新《行政诉讼法》第101条规定：“人民法院审理行政案件，关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等，以及

人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督，本法没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”

4. 最高人民法院有关行政诉讼的司法解释。目前，我国最高人民法院司法解释对规范与执行法律具有重要的意义。例如，配合旧法的实施，最高人民法院先后制定了行政诉讼法《若干问题的解释》、《证据若干问题的规定》、《关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》、《关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定》与《关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定》。但由于新的行政诉讼法的实施，上述司法解释也面临着重新修订的问题。

5. 已经转化为国内法的国际条约。在审理涉外行政案件时，法院除了使用我国的行政法律之外，还要使用通过缔结的、参加的或认可的国家条约和双边、多边条约。但如果我国申明保留的例外。

第二节 行政诉讼法的基本原则

行政诉讼法基本原则是指贯穿于整个行政诉讼活动或主要环节、指导整个行政诉讼活动的基本准则。根据新《行政诉讼法》第4、5、7、8、9、10、11条规定，我国行政诉讼的基本原则可概括为：法院依法独立行使行政诉讼审判权原则；以事实为根据，以法律为准绳原则；合议、回避、公开审判和两审终审原则；当事人诉讼地位平等原则；使用本民族语言、文字进行行政诉讼原则；辩论原则；人民检察院法律监督原则。但由于这些原则与民事诉讼、刑事诉讼原则是一致的，可以说是我国诉讼的一般性基本原则。因而，反映不出行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别。

我们认为，行政诉讼的基本原则应该是行政诉讼所独有的、能够反映其特性的原则。概括地讲，有如下几项：

一、对行政行为的合法性审查原则

该条规定了法院对行政行为的审查标准，即合法性审查。新法第6条规定：“人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。”行政行为有合法性和合理性，合法性是指符合法律的规定，合理性涉及行政裁量权问题。根据该条，行政审判只对行政行为合法性进行审查，对行政机关行使自由裁量权的合理性，原则上人民法院不得干预。之所以做如此规定，是因为：（1）从法律赋予的职权来看。根据我国宪法，人民法院依法行使审判权，行政机关依法行使行政权。裁定行政行为是否合法的争议属于审判权的范围。确定行政行为在法律范围内如何进行更为适当、更为合理，是行政权的范围。两者不能互相代替。（2）从各自的工作擅长来看。人民法院长期进行审判活动，对适用法律最有经验，对法律问题最能作出正确评价。而行政机关长期进行行政活动，对行政管理最为熟悉和最具有行政管理专门知识，对在法律范围内如何实施行政行为更为适当、更为合理有经验。因此，合法性问题应交由人民法院解决，适当性问题留给行政机关解决。

对行政行为的合法性审查原则是我国行政诉讼法特有的原则已成为学界的共识。综合学者们的论述，对行政行为的合法性审查原则包含这样几方面的内容：（1）在行政诉讼中，司法权高于行政权的效力。（2）但是，此种司法权高于行政权的效力是有对象限制的。^{〔1〕}具体言之，人民法院有权接受公民、

〔1〕 应松年：《行政法与行政诉讼法》（第2版），法律出版社2009年版，第454页。

法人或其他社会组织对行政主体作出的行政行为之效力的异议，并且有权对所涉及的行政行为进行合法性的审查，在此基础上依法确定该行政行为是否合法的肯定或否定的评判，这体现出了司法权高于行政权的效力。然而，新法第 13 条规定：人民法院不受理公民、法人或者其他组织对行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令与行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定事项提起的诉讼。第 53 条规定，公民、法人或者其他组织只有在认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，并且在行政行为提起诉讼的情况下，才可以一并请求对该规范性文件进行审查。也就是说，在行政诉讼中，司法权高于行政权的效力是有对象限制的，主要是限于对具体行政行为的合法性审查以及对规章以下规范性文件的附带性审查。行政诉讼中人民法院之所以主要审查具体行政行为而不专门审查抽象行政行为，这是因为：（1）根据我国宪法、组织法确定的体制，对抽象行政行为的审查监督权交由权力机关和行政机关系系统本身行使，故行政诉讼法只赋予人民法院对具体行政行为的审查监督权。（2）抽象行政行为涉及政策问题，不宜由法院判断。（3）抽象行政行为涉及不特定的相对人，有时甚至涉及一个或几个地区乃至全国的公民，其争议不宜通过诉讼途径解决。

二、行政诉讼期间不停止执行行政行为原则

新法第 56 条明确规定，诉讼期间，不停止行政行为的执行。行政行为不因原告提起诉讼而停止执行，这既是行政行为公定力的体现，也是由现代行政管理的特性决定的。所谓公定力是指行政行为一经成立，不论其是合法还是违法都推定为合法有效的，所有的公民、法人和其他组织都必须予以尊重。公

定力是一种推定或假定的法律效力，其意味着除非行政行为有明显、重大违法，在法定机关依法定程序使之失效之前，都应当是合法有效的。公定力作为一种对世的法定效力，这种效力所指向的对象不仅对行政机关和行政相对人而言，而且对行政机关和行政相对人之外的其他公民、法人和其他组织而言也是如此。它要求一切公民、法人和其他组织对行政机关所作出的行政行为予以尊重，不得任意否定。从反面来看，如果行政行为一经当事人起诉就予以停止执行，势必破坏行政管理的效率性和连续性，使法律秩序处于不稳定状态。如果遇到起诉情况较多时，甚至会导致行政管理陷入瘫痪，危害社会和公众的利益。

当然，不停止执行原则也不是绝对的。根据新法第 56 条的规定，有下列情形之一的，停止行政行为的执行：（1）被告认为需要停止执行的；（2）原告或者利害关系人申请停止执行，人民法院认为该行政行为的执行会造成难以弥补的损失，并且停止执行不损害国家利益、社会公共利益的；（3）人民法院认为该行政行为的执行会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；（4）法律、法规规定停止执行的。

三、不适用条件为原则，可以适用调解为例外

新法第 60 条规定：“人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。调解应当遵循自愿、合法原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。”

行政诉讼不适用调解，这是行政诉讼特有的原则之一，这是基于行政权既是职权也是职责的基本行政法理而来的。行政机关行使的是国家的权力，其有权行使该权力，也必须行使该