

新行政诉讼法理解与适用丛书

XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

行政诉讼法修改资料汇纂

XINGZHENG SUSONGFA
XIUGAI ZILIAO HUIZUAN

江必新 邵长茂 方颌琳
编 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新行政诉讼法理解与适用丛书

XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

行政诉讼法修改资料汇纂

XINGZHENG SUSONGFA

XIUGAI ZILIAO HUIZUAN

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法修改资料汇纂/江必新等编著. —北京:
中国法制出版社, 2015. 1

(新行政诉讼法理解与适用丛书)

ISBN 978-7-5093-6067-5

I. ①行… II. ①江… III. ①行政诉讼法—基本知识
—中国 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024015 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 谢 雯

封面设计 周黎明

行政诉讼法修改资料汇纂

XINGZHENG SUSONGFA XIUGAI ZILIAO HUIZUAN

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710×1000 毫米 16

版次/2015 年 3 月第 1 版

印张/29.75 字数/487 千

2015 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-6067-5

定价: 89.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

前言

2014年《中华人民共和国行政诉讼法》的修改得到了各方面的广泛认可，是一次成功修法的典范。为了记录修法历程，并为将来的研究、实务提供相对全面的资料库，笔者编纂了《行政诉讼法修改资料汇纂》一书。本书收录资料包括以下六类：新修正的《行政诉讼法》、1989年《行政诉讼法》、全国人大常委会审议稿、最高人民法院修改建议稿、部分高校修改建议稿、境外立法例。其中《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》于2014年11月1日通过，并自2015年5月1日起施行；全国人大常委会审议稿包括一审稿与二审稿；最高人民法院修改建议稿包括（一）、（二）两版；高校修改建议稿包括北京大学修改建议稿^①、清华大学修改建议稿^②、中国人民大学修改建议稿^③、中国政法大学修改建议稿^④；境外立法例包括法国《行政诉讼法典》

① 摘自北大公法网，<http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=3688>，最后访问日期：2014年11月18日。

② 何海波等：“理想的《行政诉讼法》——《中华人民共和国行政诉讼法》学者建议稿”，载《行政法学研究》，2014年第2期。

③ 莫于川主编：《建设法治政府需要司法更给力——行政诉讼法修改问题研究及专家建议稿》，北京：清华大学出版社，2014年版，第296~332页。

④ 摘自北大公法网，<http://publiclaw.blog.163.com/blog/static/2093382152013226102843405/>，最后访问日期：2014年11月18日。

(法律篇)^①、德国《行政法院法》^②、日本《行政事件诉讼法》^③、美国《联邦行政程序法》(司法审查节)^④、韩国《行政诉讼法》^⑤、澳大利亚《行政决定(司法审查)法》^⑥、我国台湾地区“行政诉讼法”(2011年修正)、澳门特别行政区《行政诉讼法典》(1999年)。在此一并感谢各修改建议稿的起草者及国外法律条文的翻译者、校对者。

本书编纂思路是依照我国《行政诉讼法》的规范结构,将行政诉讼制度按专题划分,将前述之法律文本的相关规定汇编于各专题之下,并由编者对各专题做一简要评述。本书设以下专题:总则、受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决的一般规定、第一审普通程序、简易程序、第二审程序、暂时权利救济、审判监督程序、执行。

本书由江必新、邵长茂、方颖琳^⑦共同整理完成。

① 王敬波译,王秀丽校:“法国行政诉讼法典(法律篇)”,载《行政法学研究》,2007年第1期。该法典于2001年1月1日生效。

② [德]平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社,1999年版。本法条乃根据1998年5月1日公布的德文版翻译。

③ 王彦译:“日本行政案件诉讼法”,载《行政法学研究》,2005年第1期。本法条为2004年修订版。

④ 应松年主编:《外国行政程序法汇编》,中国法制出版社,2004年版,第45~48页。

⑤ 吴东镐、康贞花:“韩国行政诉讼法”,载《行政法学研究》,2006年第3期。本法条为2002年修订版。

⑥ 叶必丰译,邵莎萍校:“澳大利亚1977年行政决定(司法审查)法”,载《行政法学研究》,1996年第1期。本法条于1977年6月16日通过。

⑦ 江必新,最高人民法院副院长;邵长茂,最高人民法院法官;方颖琳,江西财经大学法学院讲师。

目 录

专题一 总 则	1
修改提要	1
一、现行法律规定	5
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	6
三、全国人大常委会审议稿的规定	7
（一）全国人大常委会一审稿的规定	7
（二）全国人大常委会二审稿的规定	8
四、最高人民法院修改建议稿的规定	9
（一）最高人民法院修改建议稿（一）的规定	9
（二）最高人民法院修改建议稿（二）的规定	10
五、部分高校修改建议稿的规定	10
（一）北京大学修改建议稿的规定	10
（二）清华大学修改建议稿的规定	11
（三）中国人民大学修改建议稿的规定	13
（四）中国政法大学修改建议稿的规定	14
六、境外立法例	15
（一）法国《行政诉讼法典》（法律篇）的规定	15
（二）日本《行政事件诉讼法》的规定	16
（三）我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	17
（四）澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	20
（五）韩国《行政诉讼法》的规定	24
（六）澳大利亚《行政决定（司法审查）法》的规定	26

专题二 受案范围	28
修改提要	28
一、现行法律规定	29
二、1989年《行政诉讼法》的规定	30
三、全国人大常委会审议稿的规定	31
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	31
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	32
四、最高人民法院修改建议稿的规定	33
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	33
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	34
五、部分高校修改建议稿的规定	35
(一) 北京大学修改建议稿的规定	35
(二) 清华大学修改建议稿的规定	36
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	37
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	38
六、境外立法例	39
(一) 德国《行政法院法》的规定	39
(二) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	41
(三) 美国《联邦行政程序法》(司法审查节)的规定	42
(四) 澳大利亚《行政决定(司法审查)法》的规定	44
专题三 管 辖	48
修改提要	48
一、现行法律规定	50
二、1989年《行政诉讼法》的规定	51
三、全国人大常委会审议稿的规定	52
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	52
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	53
四、最高人民法院修改建议稿的规定	54
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	54
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	55

五、部分高校修改建议稿的规定	57
(一) 北京大学修改建议稿的规定	57
(二) 清华大学修改建议稿的规定	58
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	59
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	60
六、境外立法例	64
(一) 法国《行政诉讼法典》(法律篇)的规定	64
(二) 德国《行政法院法》的规定	65
(三) 日本《行政事件诉讼法》的规定	68
(四) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	69
(五) 韩国《行政诉讼法》的规定	71
专题四 诉讼参加人	72
修改提要	72
一、现行法律规定	73
二、1989年《行政诉讼法》的规定	74
三、全国人大常委会审议稿的规定	75
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	75
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	77
四、最高人民法院修改建议稿的规定	78
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	78
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	79
五、部分高校修改建议稿的规定	81
(一) 北京大学修改建议稿的规定	81
(二) 清华大学修改建议稿的规定	82
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	84
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	86
六、境外立法例	89
(一) 德国《行政法院法》的规定	89
(二) 日本《行政事件诉讼法》的规定	91
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	96

(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	101
(五) 韩国《行政诉讼法》的规定	106
(六) 澳大利亚《行政决定(司法审查)法》的规定	108
专题五 证 据	110
修改提要	110
一、现行法律规定	113
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	114
三、全国人大常委会审议稿的规定	115
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	115
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	117
四、最高人民法院修改建议稿的规定	118
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	118
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	121
五、部分高校修改建议稿的规定	124
(一) 北京大学修改建议稿的规定	124
(二) 清华大学修改建议稿的规定	125
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	131
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	137
六、境外立法例	141
(一) 德国《行政法院法》的规定	141
(二) 日本《行政事件诉讼法》的规定	144
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	145
(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	154
(五) 韩国《行政诉讼法》的规定	157
(六) 澳大利亚《行政决定(司法审查)法》的规定	158
专题六 起诉和受理	160
修改提要	160
一、现行法律规定	163
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	165

三、全国人大常委会审议稿的规定	166
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	166
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	167
四、最高人民法院修改建议稿的规定	169
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	169
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	171
五、部分高校修改建议稿的规定	172
(一) 北京大学修改建议稿的规定	172
(二) 清华大学修改建议稿的规定	174
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	179
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	184
六、境外立法例	187
(一) 德国《行政法院法》的规定	187
(二) 日本《行政事件诉讼法》的规定	190
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	192
(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	194
(五) 韩国《行政诉讼法》的规定	201
(六) 澳大利亚《行政决定(司法审查)法》的规定	203
 专题七 审理和判决的一般规定	 206
修改提要	206
一、现行法律规定	210
二、1989年《行政诉讼法》的规定	212
三、全国人大常委会审议稿的规定	213
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	213
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	215
四、最高人民法院修改建议稿的规定	217
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	217
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	219
五、部分高校修改建议稿的规定	221
(一) 北京大学修改建议稿的规定	221

(二) 清华大学修改建议稿的规定	223
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	226
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	229
六、境外立法例	232
(一) 法国《行政诉讼法典》(法律篇)的规定	232
(二) 德国《行政法院法》的规定	232
专题八 第一审普通程序	234
修改提要	234
一、现行法律规定	237
二、1989年《行政诉讼法》的规定	239
三、全国人大常委会审议稿的规定	240
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	240
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	242
四、最高人民法院修改建议稿的规定	243
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	243
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	246
五、部分高校修改建议稿的规定	249
(一) 北京大学修改建议稿的规定	249
(二) 清华大学修改建议稿的规定	251
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	263
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	267
六、境外立法例	272
(一) 德国《行政法院法》的规定	272
(二) 日本《行政事件诉讼法》的规定	278
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	280
(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	290
(五) 美国《联邦行政程序法》(司法审查节)的规定	302
(六) 韩国《行政诉讼法》的规定	302

专题九 简易程序	304
修改提要	304
一、现行法律规定	305
二、全国人大常委会审议稿的规定	305
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	305
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	305
三、最高人民法院修改建议稿的规定	306
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	306
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	306
四、部分高校修改建议稿的规定	307
(一) 北京大学修改建议稿的规定	307
(二) 中国人民大学修改建议稿的规定	307
(三) 中国政法大学修改建议稿的规定	308
五、境外立法例	309
我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	309
专题十 第二审程序	312
修改提要	312
一、现行法律规定	314
二、1989年《行政诉讼法》的规定	315
三、全国人大常委会审议稿的规定	315
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	315
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	316
四、最高人民法院修改建议稿的规定	317
(一) 最高人民法院修改建议稿(一)的规定	317
(二) 最高人民法院修改建议稿(二)的规定	318
五、部分高校修改建议稿的规定	319
(一) 北京大学修改建议稿的规定	319
(二) 清华大学修改建议稿的规定	320
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	323
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	324

六、境外立法例	326
(一) 法国《行政诉讼法典》(法律篇) 的规定	326
(二) 德国《行政法院法》的规定	327
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	334
(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	340
专题十一 暂时权利救济	345
修改提要	345
一、现行法律规定	346
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	346
三、全国人大常委会审议稿的规定	346
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	346
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	347
四、最高人民法院修改建议稿的规定	348
(一) 最高人民法院修改建议稿(一) 的规定	348
(二) 最高人民法院修改建议稿(二) 的规定	348
五、部分高校修改建议稿的规定	349
(一) 北京大学修改建议稿的规定	349
(二) 清华大学修改建议稿的规定	350
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	350
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	351
六、境外立法例	352
(一) 法国《行政诉讼法典》(法律篇) 的规定	352
(二) 德国《行政法院法》的规定	354
(三) 日本《行政事件诉讼法》的规定	356
(四) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	358
(五) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	360
(六) 美国《联邦行政程序法》(司法审查节) 的规定	367
(七) 韩国《行政诉讼法》的规定	367
(八) 澳大利亚《行政决定(司法审查)法》的规定	368

专题十二 审判监督程序	370
修改提要	370
一、现行法律规定	371
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	372
三、全国人大常委会审议稿的规定	373
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	373
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	374
四、最高人民法院修改建议稿的规定	375
(一) 最高人民法院修改建议稿 (一) 的规定	375
(二) 最高人民法院修改建议稿 (二) 的规定	376
五、部分高校修改建议稿的规定	378
(一) 北京大学修改建议稿的规定	378
(二) 清华大学修改建议稿的规定	378
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	380
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	382
六、境外立法例	384
(一) 德国《行政法院法》的规定	384
(二) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	384
(三) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	387
专题十三 执 行	388
修改提要	388
一、现行法律规定	389
二、1989 年《行政诉讼法》的规定	390
三、全国人大常委会审议稿的规定	391
(一) 全国人大常委会一审稿的规定	391
(二) 全国人大常委会二审稿的规定	391
四、最高人民法院修改建议稿的规定	392
(一) 最高人民法院修改建议稿 (一) 的规定	392
(二) 最高人民法院修改建议稿 (二) 的规定	393
五、部分高校修改建议稿的规定	394

(一) 北京大学修改建议稿的规定	394
(二) 清华大学修改建议稿的规定	395
(三) 中国人民大学修改建议稿的规定	397
(四) 中国政法大学修改建议稿的规定	398
六、境外立法例	403
(一) 法国《行政诉讼法典》(法律篇)的规定	403
(二) 德国《行政法院法》的规定	404
(三) 我国台湾地区“行政诉讼法”的规定	405
(四) 澳门特别行政区《行政诉讼法典》的规定	406
(五) 韩国《行政诉讼法》的规定	411
附 录	412
中华人民共和国行政诉讼法	
(2014 年 11 月 1 日)	412
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》 的决定	
(2014 年 11 月 1 日)	428
全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共 和国行政诉讼法修正案(草案)》的议案	
(2013 年 12 月 16 日)	442
关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的说明	
(2013 年 12 月 23 日)	443
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正 案(草案)》修改情况的汇报	
(2014 年 8 月 25 日)	449
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正 案(草案)》审议结果的报告	
(2014 年 10 月 27 日)	453
全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员 会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定(草案)》修改意见 的报告	
(2014 年 10 月 31 日)	457

专题一 总 则

—— 修改提要 ——

总则是对行政诉讼制度基本问题的规定，法国《行政诉讼法典》（法律篇）称之为“前言（序言）”，澳门特别行政区《行政诉讼法典》称之为“一般规定”，我国《行政诉讼法》之总则部分不仅与境外立法中的相应部分称谓相异，且规范内容亦有区别。

与我国《行政诉讼法》相比，日本《行政事件诉讼法》、我国台湾地区“行政诉讼法”、澳门特别行政区《行政诉讼法典》总则部分的最大特色在于其对行政诉讼类型作出了明确规定，我国台湾地区“行政诉讼法”总则并对各类型行政诉讼之要件作出了规定。我国行政诉讼制度尚未实现类型化，从而导致《行政诉讼法》的规范结构与境外立法例有重大区别。

本次《行政诉讼法》总则部分的修改主要包括以下内容：

1. 修改了立法宗旨：（1）将“为保证人民法院正确、及时审理行政案件”修改为“为保证人民法院公正、及时审理行政案件”。主要理由是：“公正”是司法工作的生命线，是人民群众对司法的核心要求，“正确审理案件”不足以准确概括对司法工作的要求。（2）增加“解决行政争议”作为立法目的。主要理由是：第一，行政争议是启动诉讼程序的动因，解决争议是人民法院的根本任务，增加“解决行政争议”目的的表述，可以准确体现行政诉讼的根本任务。第二，行政诉讼在很大程度上就是因为公民、法人和其他组织为保护自己的权益就所形成的争议而提起的诉讼。行政诉讼首先是要解决行政争议。也正是通过解决行政争议，才能达到保护公民权利、监督行政机关依法行使职权的目的。第三，增加此规定后能够更好地保障公民、法人或者其他组织的合法权益，有利于实质解决行政争议，有利于解决程序空转问

题。(3) 将“维护和监督行政机关依法行使行政职权”修改为“监督行政机关依法行使职权”。主要理由是：第一，行政诉讼作为司法权力对行政权力的监督制度，不应具有“维护”行政机关行使职权的定位。第二，行政机关作出的行政行为本身就具有公定力，不需要人民法院维护。第三，随着社会主义民主法制建设的深入推进，行政诉讼制度与社会经济发展不协调、不适应的问题也日渐突出。人民群众对行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题反映强烈。为解决这些突出问题，适应依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新要求，有必要突出行政诉讼在监督行政机关依法行使职权方面的功能。第四，原《行政诉讼法》对于“维护”行政机关依法行使职权的功能过分强化。原《行政诉讼法》第一条中有关于“维护”的规定，使得在司法实践中，有些地方党政领导据此认为，不论行政行为是否违法，法院都要判决维持，负面效应极为明显。事实上，合法行政行为的效力并不基于法院的裁判，而是有其固有效力，不需要法院通过司法程序予以维护。《行政诉讼法》当时规定维持判决主要是为了获得行政机关一方的接受，随着司法实践的发展和行政机关法治意识的提高，取消《行政诉讼法》关于“维持”行政机关行使职权的时机已经成熟。第五，行政机关行使的职权，不仅包括行政性质的职权，还包括立法性质的职权（如行政立法和制定规范性文件），而且包括司法性质的职权（如行政裁决），对于这些职权也应当依法进行监督。另外，作这样的修改，也与《行政复议法》的有关规定保持了一致。(4) 将“根据宪法制定本法”修改为“根据宪法，制定本法”。主要理由是：第一，本条规定了两部分内容，即制定本法的目的和制定本法的根据。原表述“根据宪法制定本法”似只将立法根据和“制定本法”连接，忽视了立法目的与“制定本法”的连接。第二，我国其他一些基本法律，比如《立法法》《民法通则》《刑事诉讼法》等使用的都是“根据宪法，制定本法”，为了保持一致，故作以上调整。

2. 将“具体行政行为”修改为“行政行为”。主要考虑到：(1) 原法用“具体行政行为”的概念，是相对“抽象行政行为”而言的，主要考虑是限定可诉范围。在审议修改过程中，有些常委委员、地方、专家学者和最高人民法院提出，1989年《行政诉讼法》第十一条、第十二条对可诉范围已作了明确列举，哪些案件应当受理，哪些案件不受理，界限是清楚的，可以根据实践的发展不再从概念上作出区分，建议将“具体行政行为”修改为“行政