

法学  系列教材



行政诉讼法学

张 锋/著



中国政法大学出版社

法学C系列教材

行政诉讼法学

张 锋/著

XINGZHENG SUSONGFA XUE



中国政法大学出版社

2017 · 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

行政诉讼法学/张锋著. —北京：中国政法大学出版社，2017. 10
ISBN 978-7-5620-7581-3

I. ①行… II. ①张… III. ①行政诉讼法—法的理论—中国 IV. ①D925. 301

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第145222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 箱 fadapress@163.com
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 14.25
字 数 225 千字
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷
印 数 1~4000 册
定 价 39.00 元

编审委员会



主 任 李树忠

副主任 吴景明

委 员 (按姓氏笔画排序)

王敬波 卞建林 孔庆江

曲新久 杨 阳 杨秀清

李欣宇 费安玲 焦洪昌



法学的实践性历来为法学教育所重视和强调，如何培养法科学生的法律运用能力也一直是法学教育的重点和难题。随着国家统一法律职业资格考试对法治实践水平的着重考察，以及同等学力人员申请硕士法学学位教育对理论知识结合司法实务的迫切需求，本系列教材编写组结合互联网科技和移动电子设备的发展趋势，根据全国各大法学院校不同学制法学教育的特点，针对学生法学基础深浅不一、理论与实践需求各异的现状，以掌握法学最基础理论知识、应对国家统一法律职业资格考试和同等学力人员申请法学硕士学位专业考试、提升司法实践能力和法律运用能力为目标，组织编写“法学e系列教材”。

本系列教材的特点主要体现在以下几个方面：

第一，本系列教材的编写人员均为中国政法大学从事法学教育数十年的知名教授，拥有极为丰富的法学教学经验和丰硕的科研成果，同时深谙司法实务工作特点和需求，能够在授课过程中完美地结合法学理论知识与法律实务技能，多年来深受学生的喜爱和好评。他们立足于法学教育改革和教学模式探索创新的需要，结合互联网资源信息化、数字化的特点，以自己多年授课形成的讲义和编著过的教材为基础，根据学生课堂学习和课外拓展的需要与信息反馈，经过多年的加工与打磨，精心编写而成。本系列教材是各位编写人员数十年法学教学、司法实践与思考探索的结晶，更是他们精心雕琢的课堂教学的载体和平台。

第二，知识详略得当、重点突出，完善法科学习思维导图。首先，本系列教材内容区别于传统法学全日制本科、研究生专业教材和学术著作，主要涉及法学教育中最根本、最重要的知识要点，教材篇幅适中，内容简洁明了、通俗易懂，准确阐述法学的基本概念、基本理论和基本知识，主要使学生了解该学科的通说理论。其次，本系列教材不仅旨在传授法学基础知识，更要帮助学生在脑海中形成脉络清晰的树状知识结构图，对于如何解构法律事实、梳理法律关系、分清主次矛盾、找到解决方法，形成科学完整的法学方法论，为法学理论拓展或法律实务工作奠定坚实的基础。最后，对于重难点内容进行大篇幅详细对比和研究，使学生通过学习本教材能够充分掌握重要知识点，培养学生解决常见问题的能力；对其他相关知识点如学术前沿动态和学界小众学术观点，则以二维码的形式开放

线上学习平台，为有余力者提供课外拓展学习的窗口。

第三，实践教学与理论教学相结合，应试教学与实务教学相结合。本系列教材承载了海量案例库和法律法规库，同时结合扫描二维码形式跳转到相关资源丰富的实务网站，充分结合案例教学、情景教学、课后研讨和专题研究等教学、学习方法，引导学生从理论走向实践、从课堂走向社会。同时，为了满足学生准备国家统一法律职业资格考试和同等学力人员申请法学硕士学位专业考试的需要，本书设置了专项题库和法规库并定期更新，以二维码的形式向学生开放各类考试常考的知识点及其对应的真题、模拟题，提供考点法律法规及案例等司法实务必备信息，引领学生从法学考试走向法律实务、从全面学习走向深度研究。

第四，立体课堂与线下研讨相结合，文字与图表、音视频相结合。除了完善课前预习和课堂授课内容，本系列教材也为学生提供了丰富、立体的课下学习资源，结合网络学习平台，加强出版单位和读者沟通，加强师生互动沟通，不断更新、完善教师教学效果、学生学习成果、出版整合资源成果。

本系列教材是各位参编教师数十载潜心研究、耕耘讲台的直接成果，搭乘e时代的高速科技列车，以法学结合互联网、教材结合二维码为创新方式，攻克法学教育资源庞杂、重难点难以兼收的难题，希望为广大法科学子和司法实务工作者提供更加科学、实用的法学教材。我们相信，这些成果的出版将有力地推动各类法学院校法学教学改革和法律人才培养目标的实现，我们也希望能够得到广大从事法学教育工作的专家、学者的鼓励、交流与批评、指正！

编审委员会
2017年7月



在建设中国特色社会主义法治体系进程中,《行政诉讼法》能否真正做到符合立法目的地完全实施,是落实依法治国基本方略,建成法治国家、法治政府的关键!行政法的本质是行政权力与相对人权利的博弈,可谓“此长彼消、民进国退”。基于公权力的膨胀、扩张、易被滥用的自然取向,“民告官”——基于司法审判权对行政权力的外部监督制度就当然成为“执公权力之牛耳”的重中之重。

笔者从事行政法与行政诉讼法教学三十余载,亦参加了《行政诉讼法》法典的调研、起草工作,主讲法治建设、宪法、行政法前沿热点九十多个专题,教授的两千多个教学周期的学生、学员中亦含我国的十几位部长,尤其是2014年11月1日全国人大常委会对《行政诉讼法》大修后多次受邀讲解该法的修法背景、修法亮点(可参见二维码链接音频)。笔者深感传播、弘扬法治理念、法治精神之责任重大,亦体会主导三尺讲台之职业荣誉感。

作为一门实践性较强的法学学科,本书按照2014年修订的《行政诉讼法》法典的立法体系安排十一章的教学内容。同时,紧密结合《行政诉讼法》法典、最高人民法院相关司法解释的规定阐释条文的立法原意,使得本书不得不带有“注释法学”的色彩。另外,本书还收录了笔者代理、论证、评论的几个经典行政诉讼案件的代理词、点评词。最后,作为同等学力申硕的教材,每章前描述本章的知识体系、重点难点,每章后附练习思考题。

本套教材的特点是纸质印刷内容中以扫描二维码的形式间或穿插、向外拓展相关音频、视频资料、图文、案例。

感谢中国政法大学出版社的创新与约稿;感谢文稿编辑艾文婷的细致审稿,指出本书初稿中诸多内容失当与文字纰漏。尚期盼本书出版后读者的不吝赐教,以期再版时更加完善。

张 锋

2017年7月于奥运村畔



图书总码

课程概览

“行政法与行政诉讼法”作为国家教育部确定的法学本科必修课之一，同时也是同等学力下宪法、行政法专业学生申请硕士学位的必修课。行政诉讼法属于行政法的有机组成部分，由于民法、民诉、刑法、刑诉的习惯称谓，加之行政诉讼法已有一部独立、完善的成文法典，故而对其以独立的一本教材加以阐释实属必要。2014年11月1日第十二届全国人大常委会第十一次会议通过行政诉讼法修改决定，共修改61个点。学习行政诉讼法课程时应以《行政诉讼法》、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（简称《适用行诉法解释》，共27条）、《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》（简称《执行行诉法解释》，共98条）以及《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》（简称《行诉证据规定》，共80条）等法律、司法解释为准，为依据，并注意新颁布的行政诉讼法相关司法解释。

行政诉讼法的重点主要集中在：行政诉讼受案范围；中级人民法院管辖的行政案件，复议改变的行政案件与涉及限制人身自由的行政案件的地域管辖；行政诉讼原告与被告、行政诉讼第三人、诉讼代表人的确定；行政起诉时限，诉讼受理程序要求，行政诉讼的一审、二审和再审程序要求，撤诉与一审期间被告改变原具体行政行为的程序处理，行政附带民事诉讼的程序要求；被告负举证责任、原告负责举证的事项，举证时限要求，一审、二审补充证据的规定，提供证据的要求，法院调取证据的条件，证据的质证规则以及证据的效力等。



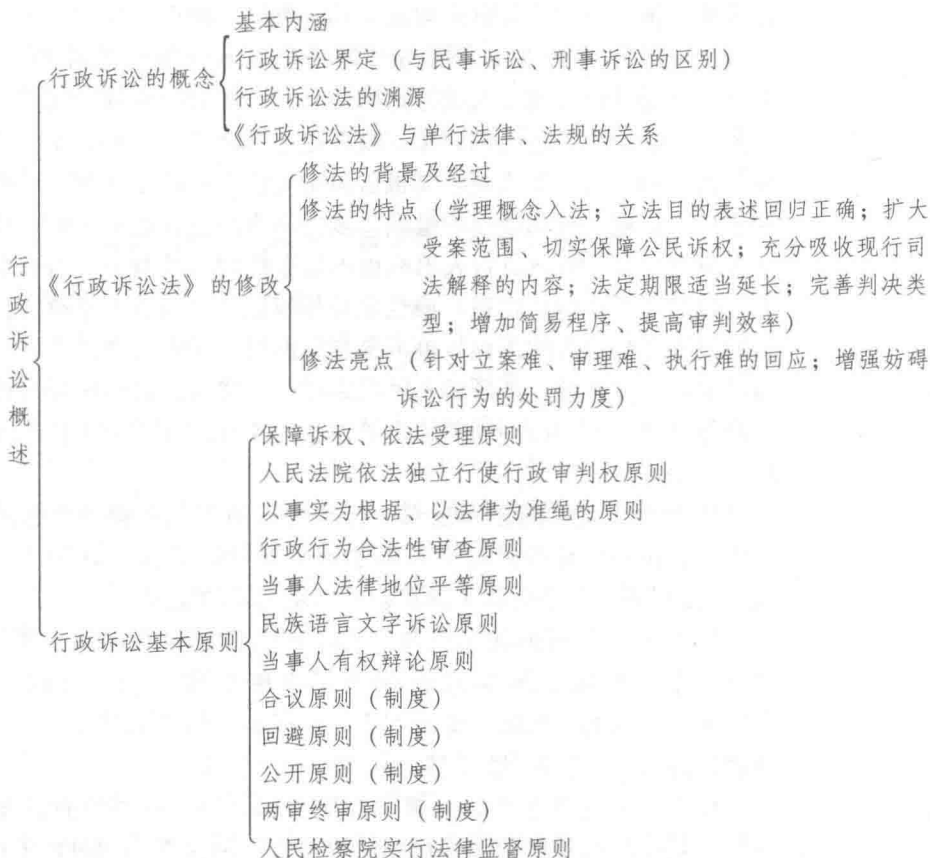
第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼的概念	(2)
第二节 《行政诉讼法》的修改	(8)
第三节 行政诉讼基本原则	(12)
第二章 行政诉讼受案范围	(20)
第一节 受案范围概述	(20)
第二节 应予受理的案件	(21)
第三节 不予受理的事项	(27)
第三章 行政诉讼管辖	(34)
第一节 级别管辖	(34)
第二节 地域管辖	(36)
第三节 裁定管辖	(39)
第四章 行政诉讼参加人	(41)
第一节 行政诉讼原告	(42)
第二节 行政诉讼被告	(49)
第三节 第三人	(54)
第四节 共同诉讼人	(55)
第五节 诉讼代理人	(56)
第五章 起诉与受理	(59)
第一节 起诉条件	(59)
第二节 起诉效果	(66)
第三节 法院的受理	(66)
第四节 行政诉讼案由	(67)

第六章 行政诉讼程序	(95)
第一节 第一审普通程序	(95)
第二节 简易程序	(101)
第三节 第二审程序	(103)
第四节 审判监督程序	(105)
第七章 行政诉讼证据	(108)
第一节 证据概述	(109)
第二节 举证责任	(116)
第三节 提供证据的要求	(119)
第四节 人民法院调取与保全证据	(120)
第五节 证据的对质辨认和核实	(121)
第六节 证据的审核认定	(123)
第八章 行政诉讼特殊制度与规则	(127)
第一节 行政诉讼的法律适用	(127)
第二节 行政案件审理的特殊制度	(130)
第三节 涉外行政诉讼	(139)
第九章 行政诉讼裁判	(141)
第一节 行政诉讼的判决	(141)
第二节 行政诉讼裁定、决定	(155)
第十章 行政诉讼执行与非诉行政案件执行	(157)
第一节 行政诉讼的执行	(157)
第二节 非诉行政案件的执行	(159)
第十一章 行政赔偿诉讼	(165)
第一节 国家赔偿的概念与构成	(166)
第二节 行政赔偿的范围	(170)
第三节 行政赔偿当事人	(172)
第四节 行政赔偿程序	(172)
第五节 行政追偿的概念和条件	(175)
第六节 行政赔偿的方式与标准	(176)
附录一 田某诉北京科技大学颁发毕业证书、学位证书案	(180)

附录二 行政法学习（复习）方略	(194)
附录三 行政法方法论之“经纬论”——行政法中的“但书”	(197)
附录四 破解行政法、行政诉讼法的玄机——正确审题	(204)
附录五 李某帅触电身亡案评析	(208)
附录六 本书法律依据的法规、司法解释	(212)

第一章 行政诉讼概述

本章知识结构图



本章重点内容讲解

本章重点理解行政诉讼的基本概念、立法目的和各项基本原则,尤其是合法性审查原则,因为行政行为合法性审查的几个条件和标准是贯穿于行政法、行政诉讼法的红线、脊梁和最富行政法、行政诉讼法特色的内容。司法实践及应试中出现的“行政主体的哪些行为能够成为法院审理的对象、审查的范围”,既涉及受案范围问题,又涉及合法性审查原则的问题。

第一节 行政诉讼的概念

一、基本内涵

行政诉讼,是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益,从而以该机关为被告依法起诉,由人民法院依法审理并作出裁判的司法活动。该制度与刑事诉讼、民事诉讼一起构成一国并列的三大诉讼制度,其具有以下特点:

1. 从当事人的地位上看行政诉讼当事人的地位具有特殊性。①原告只能是行政相对人或行政相关人,即作为行政管理相对一方的公民、法人和其他组织,《行政诉讼法》第25条中出现了“行政行为的相对人”的表述。②被告恒定为作为行政主体的行政机关和法律、法规、规章授权的组织,被告只能是行政机关(但行政负责人不是被告,行政负责人出庭也不是以代理人的身份,行政负责人既包括正职也包括副职)或法定授权组织。③被告不享有起诉行政相对人或相关人的诉权,也不享有反诉权。④审理者是人民法院内设的行政审判庭。经最高人民法院批准,省高级人民法院可以设立跨行政区域的审理行政案件的法院,如北京市第四中级人民法院。

2. 从原告起诉的原因上看,行政诉讼的形成有赖于原告的主动提出,而原告是否提起又取决于其主观判断是否“认为……侵权”。此判断又完全受其法律意识、知识经验的支配。

3. 从原告起诉的法定条件上看,原告的起诉还必须“依法”进行。这里的依法包括遵循两个层次的法律:①《行政诉讼法》——横向的一般法;②特别法、单行法,如《森林法》《治安管理处罚法》《税收征收管理法》等。

4. 从诉讼标的上看,原被告发生争议并诉请法院审查的是被告的(具体)行政行为而非抽象行政行为。尽管2014年11月1日修正后的《行政诉讼法》将诉讼标的由原来的“具体行政行为”改为其上位概念的“行政行为”,但第13条第2项的排除规定——将行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令规定为不受理的事项,使得整个《行政诉讼法》语境下的行政行为在绝大多数情况下仍应理解为具体行政行为。只是把第

53 条规定的规章以下的规范性文件——部分抽象行政行为纳入行政诉讼的受案范围。所谓具体行政行为，是指行政机关针对已经发生的特定事项（人和事）设定权利、义务而作出具体处理决定的行为。

2014 年 11 月 1 日第十二届全国人大常委会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，其中共 61 个修改点，将 1989 年 4 月 4 日通过的《行政诉讼法》11 章 75 条修改为 10 章 103 条，在结构上除了删除已被《国家赔偿法》取代的第 9 章侵权赔偿责任，增加第 7 章共“5 节”内容外，其他没有变化。本次共修改 45 条，增加 33 条，删除 5 条，有 25 条没变。2014 年 11 月 1 日修订的《行政诉讼法》自 2015 年 5 月 1 日起施行，最高人民法院为应急回应此《行政诉讼法》的实施，于 2015 年 4 月作出《适用行诉法解释》，共 27 条。

二、行政诉讼界定及其与民事诉讼、刑事诉讼的区别

（一）行政诉讼与行政复议的关系

二者的相同点表现在：①两者设立的初衷都是为了保护相对人的合法权益；②两者都是因申请而发动的程序，即基于相对人的主动提出方可形成；③两者适用的实体法也是一致的，均为行政性法律、法规及规章；④两者均表明对规章以下的规定、规范性文件可以提出审查申请；⑤两者均规定“可以对行政赔偿、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进行调解”。

两者又在以下方面存在区别：①性质不同。行政复议是上级行政机关主持的行政活动，行政诉讼则是人民法院主持的司法诉讼活动。②监督的层次或深度不同。行政复议既审查行政行为的合法性，又审查行政行为的合理性，而行政诉讼仅审查行政行为的合法性。③受理范围不同。行政复议的受理范围宽于行政诉讼，对行政复议终局裁决可以申请复议，但不能提起行政诉讼。④法律效果不同。行政复议在前，行政诉讼在后，人民法院的生效裁判往往是对复议的监督 and 评价，人民法院裁判的效力高于行政复议决定的效力。

（二）行政诉讼与民事诉讼的关系

从我国 1982 年《民事诉讼法（试行）》第 3 条第 2 款规定开始，人民法院审理行政案件一直适用民事诉讼程序，行政诉讼的范

围则由单行法律、法规逐一列举。1989年我国制定了独立的《行政诉讼法》，可以说，行政诉讼是从民事诉讼程序中脱胎、演化而来的。在行政诉讼法未规定的场合，《执行行政诉讼法解释》第97条规定还要参照适用《民事诉讼法》的规定。2014年修正的《行政诉讼法》第101条明确规定，在期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等方面可以适用有关民事诉讼法的规定。

行政诉讼与民事诉讼两者常常交织在一起。一方面，由于行政机关的行政司法行为、行政裁决行为以及行政许可、行政登记、行政征收、行政征用等涉及平等主体之间的民事活动，会产生行政附带民事诉讼的结果；另一方面，由于公共利益优先，所以会发生在民事诉讼过程中需要先行解决行政行为合法性问题的情况，即中止相关民事诉讼，等待具有预决力的行政判决。

两者又在以下几方面相区别：①诉讼的性质不同。行政诉讼是解决行政行为合法性的程序；民事诉讼是保障争当事人的民事权利的程序。②诉讼主体的法律地位不同。行政诉讼原告、被告具有恒定性，作为行政主体的被告不享有诉权和反诉权；而民事诉讼的当事人双方均既可以是公民，又可以是法人。③结案方式及适用调解的规定不同。行政诉讼中法院只能对行政赔偿、行政补偿和行使法律、法规规定自由裁量权的案件进行调解；而在民事诉讼中，调解是一项基本原则，法院可以以调解的方式审理案件，调解成功后，可以调解书结案。

两者的联系多种多样，主要形态有：①移送关系；②先后关系；③排斥关系。

表 1-1 行政诉讼与民事诉讼的关系

		行政诉讼	民事诉讼
区别	诉讼客体与诉讼目的	客体是行政争议，目的是审查具体行政行为的合法性	客体是民事争议，目的是解决民事纠纷，保障民事权益
	诉讼主体	被告只能是国家行政机关或法定授权组织	公民、法人及非法人组织
	当事人的诉讼权利、义务	被告行政机关对行政行为的合法性负有举证责任	双方当事人享有的诉讼权利和承担的诉讼义务完全对等

续表

		行政诉讼	民事诉讼
区别	调解	有限适用（金钱、裁量权）	适用调解
	执行	被告依单行法的授权享有对某些胜诉判决的强制执行权	必须申请法院强制执行
联系	附带关系	行政诉讼中，有可能也有必要一并解决相关民事争议，如《行政诉讼法》第61条的规定	
	先后关系	民事诉讼中，如果出现行政争议先行性或行政行为为合法性的审查问题，应当中止诉讼，等待行政诉讼的判决结果	
	排斥关系	针对同一争议，行政机关已经作出处理或者人民法院已经作出行政裁判的，当事人不得再提起民事诉讼	

关于准用民事诉讼法的模式，《执行行诉法解释》第97条规定：“人民法院审理行政案件，除依照行政诉讼法和本解释外，可以参照民事诉讼的有关规定”，这可以总结为概括式准用。而《行政诉讼法》第101条则规定：“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。”这就废止了《执行行诉法解释》第97条的模式而明确列举了10种法定制度可以参照民事诉讼法的规定适用。

（三）行政诉讼与刑事诉讼的关系

两者的区别表现在：①诉讼目的不同；②诉讼主体不同；③诉讼程序不同；④法律依据不同。

两者的联系多种多样，均涉及公共利益，但相对于行政诉讼而言，犯罪行为对公共利益的损害似乎更大，两者冲突时，应当先中止行政诉讼，优先追究犯罪嫌疑人的刑事责任。两者联系上主要形态有：①附带关系；②先后关系；③参照关系；④互补关系；⑤排斥关系。

三、行政诉讼法的渊源

广义的行政诉讼法的表现形式除前述行政诉讼的法典外，还包括一切分散在各种法律、法规及法律解释、司法解释中的有关行政诉讼的法律规范。具体来说，有以下几种：

1. 宪法中有关行政诉讼的法律规范。宪法本身是行政诉讼立法的重要依据，如《宪法》第41条规定的公民享有的广义申诉权，即为行政诉权的“原身”，另外宪法中关于人民法院诉讼原则和制度的规定以及公民基本权利和自由的规定，都是行政诉讼法的重要渊源。

2. 行政诉讼法典。《行政诉讼法》相对集中、完整地规定了行政诉讼的原则、程序和具体制度，是广义的行政诉讼法最基本、最主要的法源，也是人民法院审理行政案件的主要和重要依据。

3. 民事诉讼法典。对于《行政诉讼法》没有规定或较原则化的地方，仍需要参照适用《民事诉讼法》的有关规定，如期间、送达等制度。

4. 《人民法院组织法》及《人民检察院组织法》的有关规定。《人民法院组织法》中有关审判组织的形式及审判程序的规定以及《人民检察院组织法》中关于提起审判监督程序的规定都是《行政诉讼法》的法源。

5. 单行法律、法规的有关规定。关于起诉期限和起诉与行政复议的承接模式的规定，是行政诉讼法的重要法源。如《税收征收管理法》第88条关于纳税争议复议前置的规定，《森林法》第39条关于起诉期限的规定，等等。这些单行法律、法规与《行政诉讼法》是特别法与一般法的关系。

6. 法律解释。特别是权力机关——全国人大常委会的立法解释和“两高”——最高人民法院和最高人民检察院，尤其是最高人民法院对行政诉讼制度的司法解释，在我国更是一种重要的法源。应该指出的是在2000年3月8日，最高人民法院发布了《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，共98条，对行政诉讼制度作出了具体执行与适用的规定，对《行政诉讼法》作了重要拓展。另外，2002年7月24日，最高人民法院发布了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》，该规定共6章80条，全