

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

行政诉讼法学

主编 马怀德

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

行政诉讼法学

主编 马怀德

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法学 / 马怀德主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(21 世纪行政法学系列教材 / 应松年总主编)

ISBN 978-7-300-11270-1

I. 行…

II. 马…

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 (2009) 第 171850 号

21 世纪行政法学系列教材

总主编 应松年

行政诉讼法学

主编 马怀德

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷厂		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 9 月第 1 版
印 张	19.25 插页 2	印 次	2009 年 9 月第 1 次印刷
字 数	327 000	定 价	29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

主编简介

马怀德，中国政法大学副校长、北京市人文社科研究基地法治政府研究院院长，教授，博士研究生导师，校学术委员会副主席。《行政法学研究》主编，中国法学会常务理事，中国法学会行政法学会研究会副会长兼秘书长，中国监察学会常务理事。教育部法学学科教学指导委员会委员。国务院应急专家组成员，国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、民政部、卫生部、国家食品药品监督管理局、国家人口和计划生育委员会及山东省、福建省、内蒙古自治区人民政府顾问或专家咨询委员，北京市依法治市顾问。毕业于北京大学和中国政法大学，系我国首位行政诉讼法博士。曾赴美国耶鲁大学、波士顿大学，澳大利亚悉尼大学、墨尔本大学做访问学者。系新世纪百千万人才工程国家级人选，享受国务院批准的政府特殊津贴，获得第四届“中国十大杰出青年法学家奖”、霍英东基金会优秀青年教师奖、宝钢优秀教师奖、2006年首都劳动奖章。

出版学术专著、合著二十余部，专著有《行政法制度建构与判例研究》、《国家赔偿法的理论与实务》、《行政许可》。在《中国法学》、《法学研究》等重要学术期刊发表论文百余篇。

曾直接参与《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》等多部法律的起草工作。

制度进行深入思考。

本书各章写作分工如下：

马怀德（中国政法大学教授、博士生导师），第一章；

高秦伟（中央财经大学副教授、硕士生导师），第二章、第六章；

王青斌（中国政法大学讲师、法学博士），第三章、第九章；

周兰领（司法部司法行政学院副研究员、法学博士），第四章、第五章；

杨伟东（国家行政学院教授、法学博士），第七章、第八章；

张 红（北京师范大学副教授、硕士生导师），第一章、第十章、第十一章。

马怀德

2009年6月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	1
第一节 行政诉讼	1
一、行政诉讼的概念和特征	2
二、行政诉讼的基本结构	6
三、行政诉讼与民事诉讼的关系	10
四、行政诉讼与刑事诉讼的关系	13
第二节 行政诉讼法	14
一、行政诉讼法的概念	14
二、行政诉讼法的法律渊源	15
三、行政诉讼法的效力范围	18
第三节 行政诉讼的目的和基本原则	19
一、行政诉讼的目的	19
二、行政诉讼的基本原则	22
第二章 行政诉讼的受案范围	29
第一节 行政诉讼受案范围概述	29
一、行政诉讼受案范围的概念	29
二、制约与决定行政诉讼受案范围的因素	30
三、确定行政诉讼受案范围的方式	32
四、确定行政诉讼受案范围的基本标准	34

五、域外行政诉讼受案范围简介	36
第二节 应予受理的案件范围	40
一、具体行政行为	41
二、行政诉讼法所列举的七类具体行政行为	42
第三节 不予受理的案件范围	46
一、《行政诉讼法》的规定	46
二、司法解释的规定	51
第三章 行政诉讼管辖	55
第一节 行政诉讼管辖概述	55
一、行政诉讼管辖的概念	55
二、影响行政诉讼管辖的因素	56
三、确定行政诉讼管辖的原则	57
四、行政诉讼管辖的种类	58
第二节 级别管辖	59
一、基层人民法院的管辖	59
二、中级人民法院的管辖	60
三、高级人民法院的管辖	62
四、最高人民法院的管辖	63
第三节 地域管辖	64
一、一般地域管辖	64
二、特殊地域管辖	65
第四节 裁定管辖	67
一、移送管辖	68
二、指定管辖	69
三、管辖权的转移	71
第五节 管辖异议	73
一、管辖异议的概念	73
二、管辖异议的处理	74



第二节	行政诉讼的第一审程序	118
一、	审理前的准备	118
二、	开庭审理	120
三、	审理期限	122
四、	妨害行政诉讼行为的排除	122
五、	案件的移送和司法建议	125
第三节	行政诉讼的第二审程序	126
一、	上诉的提起与受理	126
二、	上诉案件的审理	127
第四节	行政诉讼审判监督程序	129
一、	我国行政诉讼审判监督程序的法源	130
二、	审判监督程序的提起	132
三、	再审案件的审理	136
第五节	行政诉讼中的其他制度	138
一、	撤诉	139
二、	缺席判决	143
三、	财产保全与先予执行	143
四、	审理程序的延阻	145
五、	被告在行政诉讼中改变具体行政行为	147
六、	具体行政行为的停止执行	148
七、	合并审理	149
八、	行政附带民事诉讼	150
第六章	行政诉讼证据	153
第一节	行政诉讼证据概述	153
一、	证据的概念与意义	153
二、	行政诉讼证据的概念与种类	155
三、	行政诉讼证据的一般特征	160
四、	行政诉讼证据的特有特征	161
第二节	行政诉讼证据的提供	162

一、行政诉讼的举证责任	162
二、行政诉讼中被告方证据的提供	165
三、行政诉讼中原告方证据的提供	167
第三节 行政诉讼证据调取、保全、补充规则	169
一、行政诉讼证据的调取	169
二、行政诉讼证据的保全	171
三、行政诉讼证据的补充	174
第四节 行政诉讼证据的对质辨认和核实	175
一、行政诉讼证据的质证	175
二、行政诉讼证据的核实	179
 第七章 行政诉讼的审理规则	188
第一节 行政诉讼的审理对象	188
一、行政诉讼审理对象的界定和功能	188
二、撤销之诉的审理对象	190
三、给付之诉和确认之诉的审理对象	193
第二节 行政诉讼的审查标准	194
一、行政诉讼审查标准的意义	194
二、行政诉讼审查标准的整体厘定	195
三、不同事项的审查标准	198
第三节 行政诉讼的法律适用	200
一、行政诉讼法律适用的含义和特点	200
二、人民法院的审判依据	201
三、规章的参照适用	202
四、行政诉讼法律冲突的适用规则	204
 第八章 行政诉讼裁判	206
第一节 行政诉讼的判决概述	206
一、行政诉讼判决的概念和特征	206
二、行政诉讼判决的分类	207

第二节	一审判决	210
	一、维持判决	210
	二、撤销判决	211
	三、履行判决	218
	四、变更判决	222
	五、驳回原告诉讼请求判决	225
	六、确认判决	226
第三节	二审判决与再审裁判	227
	一、二审判决	227
	二、再审裁判	229
第四节	行政诉讼的裁定与决定	230
	一、行政诉讼裁定	230
	二、行政诉讼决定	234
第九章	行政诉讼执行	236
第一节	行政诉讼裁判的执行	236
	一、行政诉讼裁判执行概述	236
	二、行政诉讼裁判执行的原则	240
	三、行政诉讼裁判执行的条件和主体	242
	四、行政诉讼裁判执行的措施	244
	五、行政诉讼裁判执行的程序	247
第二节	非诉行政案件的执行	250
	一、非诉行政案件执行概述	251
	二、非诉行政案件执行的条件	252
	三、非诉行政案件执行的管辖	253
	四、非诉行政案件执行的程序	253
第十章	涉外行政诉讼	257
第一节	涉外行政诉讼概述	257
	一、涉外行政诉讼的概念	257

二、涉外行政诉讼的特征	258
三、涉外行政诉讼的案件类型	259
第二节 涉外行政诉讼的原则	261
一、国家主权原则	262
二、平等原则	262
三、对等原则	263
第三节 涉外行政诉讼的特殊制度	264
一、管辖制度	264
二、代理制度	265
三、证据制度	266
四、期间制度	266
五、送达制度	267
六、法律适用	268
第十一章 行政赔偿诉讼	270
第一节 行政赔偿概述	270
一、行政赔偿概述	270
二、行政赔偿范围	275
三、行政赔偿主体	278
四、行政赔偿的方式与标准	281
第二节 行政赔偿诉讼	283
一、行政赔偿程序	283
二、行政赔偿诉讼	287
三、行政追偿	291

第一章

行政诉讼法概述

行政诉讼是通过诉讼程序解决行政争议的制度，即公民、法人或者其他组织认为行政机关和法律、法规授权的组织及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，向人民法院提起诉讼，由人民法院依法行使行政审判权解决行政争议的活动。行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼一并被称为我国的三大诉讼。

第一节 行政诉讼

正确理解行政诉讼的特征，应当把握行政审判权与行政权之间的关系结构以及行政审判权与诉讼当事人诉权之间的关系结构。行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼一并被称为我国的三大诉讼，构成了我国司法制度的有机整体，由于三大诉讼的任务、目的、诉讼性质、诉讼标的法律关系等不同，各类诉讼均有其自身的特点和特有的诉讼原则。此外，行政争议有时并非单独出现，而是与其他争议交织在一起，如何处理行政诉讼与民事诉讼、行政诉讼与刑事诉讼的关系，也是应当关注的问题。

一、行政诉讼的概念和特征

(一) 行政诉讼的产生

作为一种社会现象的纠纷必须符合以下三个条件：第一，纠纷的主体必须是具体且特定的行为主体；第二，纠纷形成的机制必须植根于实际生活中真正的利害关系的对立；第三个条件最为重要，即双方当事人必须相互意识到对方的行为而实施一定的行为，如果当事人相互之间对对方的行为毫不在乎，那么任意地调整自己的行为则不能叫做纠纷。因此纠纷的实质在于主体之间必须相互意识到对方的行为，而且纠纷的主体本身应该相互具有利害关系且这种利害关系又必须是发生在现实生活中的。^①

既然产生了对立，而且是围绕利害关系产生的对立，那么势必会造成既有关系的失衡，即秩序的失衡。从微观的角度而言，这种失衡是纠纷主体之间利益关系的失衡，从宏观的角度而言，则是社会整体利益关系局部发生了失衡。纠纷主体尽管相互意识到与对方的对立，但如果他们并没有寻求解决纠纷的途径，纠纷就失去了外化为社会性问题的条件，它仅仅在纠纷主体之间产生影响。只有当纠纷外化为需要动员主体以外的社会力量来解决问题时，纠纷才进入了社会过程，成为影响社会秩序的纠纷。

然而，从人类社会生活的历史来看，并非有了纠纷就能依靠各种机能各异的机制来处理，也并非有了解决纠纷的机制就有了诉讼机能。包括诉讼在内的社会纠纷解决机制是随着社会以及各个时代政治、经济以及文化的条件变化而逐渐发展起来的。在人类社会初期，社会规范的实施主要依靠社会成员全体的遵守，对于违反社会规范的行为轻则通过教育的方式予以纠正，重则采取强制手段。而对于某一成员的行为是否违反了社会规范，则主要采取“神判”等方式来判断。若私人之间发生争执则全凭自力救济，其结果则为“强凌弱，众暴寡”，正当的权利有时无从保护。到后来，私权之间的争议有了国家权力的介入。早在公元前5世纪，罗马就已经制定了《十二铜表法》，当符合成文法规定的事件发生后，人

^① 此为日本东京大学教授六本佳平对纠纷实质的分析，转引自刘荣军：《程序保障的理论视角》，4页，北京，法律出版社，1999。

们为实现法律所规定的效果而向法院提起诉讼。^①

近代意义的诉讼制度是自法国 1806 年民事诉讼法典得以确立的。此后，以法国、德国为代表的大陆法系国家的法典编纂和法律制度的确立，为近代诉讼制度奠定了坚实的基础。虽然近现代社会为纠纷所提供的解决机制呈现多元状态，而在众多的纠纷解决机制中，诉讼机制由于其公正性以及特有的国家强制力背景，在社会纠纷解决体系中占据了极为重要的地位。而民事诉讼作为“为保护私法上权利，请求国家司法机关确定其权利存在之法定程序”^②，是诉讼体系中最早产生的，而刑事诉讼、行政诉讼均从民事诉讼脱胎而来。

行政诉讼制度是关于行政上法律关系争议判断的裁判制度，其产生及构成攸关各国的历史背景、政治文化，因而反映出各国浓郁的国情色彩。

法国在大革命后基于其对三权分立原则的特殊理解，为防止行政权遭受司法权的干涉而设置了国家顾问会议（Conseil d'Etat），从而确立了由司法法院审理民事、刑事案件，行政法院审理行政案件的行政诉讼制度。到了 19 世纪前半叶，法国沿革行政权与司法权的行政法原理，随着拿破仑的败退而逐渐传入德意志，瓦解了日耳曼法公私法不分的单一法系，德国境内学者们曾为是否设置单独的行政法院而展开了长达半个世纪之久的论争。1863 年巴登邦开始设置行政法院，最后各邦普遍设立了行政法院，奠定了二元裁判体系的开端。明治宪法时代的日本，设置了隶属于行政权内部的行政法院以管辖行政事件，而到第二次世界大战以后，由于深受英美法思想的影响而废除了行政法院，采行一元裁判体制，一切法律上的争议均由司法法院管辖，但基于行政诉讼的特殊性质而颁布了《行政案件诉讼法》，行政案件的裁判适用不同于一般民事诉讼的程序。以英国和美国为代表的普通法系国家具有与大陆法系国家不同的特征。英国由于长期受日耳曼法的影响，不承认公私法的划分，行政案件不是由行政法院而是由普通法院管辖，且适用与民事诉讼相同的程序。英国的司法审查是指普通法院对于行政机关的决定、行政裁判所的裁决是否合法进行审查的活动，也是公民在其权利受到行政机关的违法行为侵害时，诉请法院裁判的一种救济。司法审查是普通法上的制度，不需要制定法的授权。

有学者认为“行政裁判制度并非必然，法国的行政裁判制度则系因历史上诸

① 参见 [日] 中村英郎著，陈刚等译：《新民事诉讼法讲义》，19 页，北京，法律出版社，2001。

② 王甲乙、杨建华、郑健才：《民事诉讼法新论》，1 页，台北，三民书局，1983。

情事之竞合而生，非基于实际的理由而存留。”^① 换言之，行政诉讼制度在其对于行政活动加以司法控制这一意义而言，固然符合法治主义的要求，但就其产生而言，纯系基于历史的或政治上的因素。我们认为此论断虽有合理之处，但过于极端，忽视了人类理性在行政诉讼从民事诉讼中分化出来所起的作用。行政诉讼脱离于民事诉讼主要是由于以下因素：其一是在于给予人民权利以特殊的保护，国家公权力在对社会事务实行管理的过程中不可避免地会对人民权利造成损害或不利影响，由于法律地位的悬殊，人民在此情况下无法与强大的公权力相抗衡，所以在行政领域有给予公民权利特殊保护的必要。其二是在于公共利益之保障或公共秩序之维护。公民个人之间所发生的民事争议（私权争议）往往只涉及个体之间个别的权利义务，而公权力的行使则与公共利益有关，若依靠民事诉讼来达到维护公共利益的目的似乎显得有些力不从心。其三是出于诉讼经济的考虑。如果诉讼分化所带来的利益（如有利于合理地解决纠纷）高于因诉讼分化所带来的不利益，则有必要考虑诉讼的分化。此外，对于某些存在专门技术要求的行政领域所产生的争议也对裁判提出了较高的要求。

新中国成立之后相当长时间内均不承认行政诉讼。最早授予行政相对人提起行政诉讼权利的法律是 1980 年《中华人民共和国中外合作经营企业所得税法》和《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》。这两部法律明确规定：外国组织、公民对我国税务机关的行政行为不服或者纳税决定不服可以到法院提起诉讼。此后，越来越多的法律法规作了类似的规定。1982 年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》规定，人民法院受理行政案件适用民事诉讼法的规定。从此，人民法院开始受理行政案件，但随着行政案件的日益增多，便有了制定专门的行政诉讼法的必要，于是有了 1989 年《中华人民共和国行政诉讼法》的诞生，它标志着我国行政诉讼制度的正式确立。

（二）行政诉讼的概念和特征

在我国，行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关和法律法规授权的组织及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，向人民法院提起诉讼，由人民法院依法行使行政审判权解决行政争议的活动。行政诉讼与民事诉讼、刑

^① 赖恒盈：《从行政法之观点论行政诉讼与民事诉讼之机能——以日本法制为中心》，5 页，台湾政治大学法律学研究所硕士论文。