

主 编：刘定波

副主编：方世荣 林东平 邢宝界

# 新编行政诉讼法学

中国政法大学出版社

# 新编行政诉讼法学

主 编：刘定波

副 主 编：方世荣、林东平、邢宝界

责任编辑：陈小清

撰 稿 人：（以姓氏笔划为序）

方世荣、田国宝、刘定波

邢宝界、李佑祥、李伟文

陈小清、陈 华、杨德来

肖伯符、冷启安、林东平

董国保、燧 石、魏月明

中国政法大学出版社

# **新编行政诉松法学**

**刘定波 主编**

※

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

湖北省法制报印刷厂印刷

※

开本787×1092 1/32 印张 10.625 字数 229千字

1990年1月第一版 1990年1月第一次印刷

印数：0001——5000册

※

ISBN7—5620—0342—4/D.294

定价：3.50元

## 前 言

我国第一部行政诉讼法在建国四十周年之际胜利诞生了，这是我国政治法律生活中的一件大事，是我国社会主义民主政治建设的一个新的里程碑，举国上下为之振奋。行政诉讼法将于一九九〇年十月一日生效实施，鉴于法学教育、科研、司法实践以及普法等多方面的迫切需要，由中南政法学院、武汉大学法学院、湖北省司法学校和司法实际部门的部分专家学者联合编写了本书。由于我们编写时间仓促、水平有限，缺点错误难免，敬请读者批评指正。

编 者

1990年1月10日

# 目 录

|                                        |        |
|----------------------------------------|--------|
| <b>第一章 行政诉讼法概述</b> .....               | ( 1 )  |
| 第一节    行政诉讼的概念和特征.....                 | ( 1 )  |
| 一、什么是行政诉讼.....                         | ( 1 )  |
| 二、行政诉讼的特征.....                         | ( 3 )  |
| 三、行政诉讼与其他争讼制度的区别.....                  | ( 6 )  |
| 第二节    行政诉讼法的概念及特点.....                | ( 8 )  |
| 一、行政诉讼法的概念和结构.....                     | ( 8 )  |
| 二、我国行政诉讼法的特点.....                      | ( 11 ) |
| 第三节    我国行政诉讼法的任务、效力及其与<br>行政法的关系..... | ( 16 ) |
| 一、我国行政诉讼法的任务.....                      | ( 16 ) |
| 二、我国行政诉讼法的效力.....                      | ( 20 ) |
| 三、行政诉讼法与行政法的关系.....                    | ( 22 ) |
| <b>第二章 行政诉讼法的基本原则</b> .....            | ( 25 ) |
| 第一节    行政诉讼法的一般原则.....                 | ( 25 ) |
| 一、独立审判原则.....                          | ( 26 ) |
| 二、以事实为根据、以法律为准绳原则.....                 | ( 27 ) |
| 三、合议制原则.....                           | ( 28 ) |
| 四、回避原则.....                            | ( 29 ) |
| 五、公开审判原则.....                          | ( 30 ) |
| 六、两审终审原则.....                          | ( 31 ) |

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 七、用本民族语言、文字进行诉讼的原则···              | ( 32 ) |
| 八、辩论原则·····                        | ( 33 ) |
| 九、检察机关有权对行政诉讼实行法律监督<br>原则·····     | ( 34 ) |
| 第二节 行政诉讼法的特有原则·····                | ( 35 ) |
| 一、人民法院特定主管原则·····                  | ( 35 ) |
| 二、行政复议和行政诉讼的关系依法灵活设<br>定原则·····    | ( 37 ) |
| 三、不适用调解原则·····                     | ( 39 ) |
| 四、司法变更权有限原则·····                   | ( 41 ) |
| 五、被告负举证责任原则·····                   | ( 43 ) |
| 六、起诉不停止执行原则·····                   | ( 45 ) |
| 第三章 主管·····                        | ( 47 ) |
| 第一节 主管概述·····                      | ( 47 ) |
| 一、主管的概念·····                       | ( 47 ) |
| 二、确立人民法院主管的原则·····                 | ( 47 ) |
| 三、人民法院主管的行政案件的条件·····              | ( 49 ) |
| 第二节 人民法院主管的行政案件的种类·····            | ( 52 ) |
| 一、不服行政机关行政处罚的案件·····               | ( 53 ) |
| 二、不服行政机关行政强制措施的案件·····             | ( 56 ) |
| 三、认为行政机关侵犯法定经营自主权的<br>案件·····      | ( 58 ) |
| 四、认为行政机关不履行颁发证照的职责的<br>案件·····     | ( 61 ) |
| 五、认为行政机关不履行保护人身权、财产<br>权职责的案件····· | ( 63 ) |

|      |                        |      |
|------|------------------------|------|
| (80) | 六、认为行政机关未依法发给抚恤金的案件    | (85) |
| (80) | 七、认为行政机关违法要求履行义务的案件    | (67) |
| (80) | 八、认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的案件 | (69) |
|      | 九、依法律、法规规定可以起诉的其他案件    | (73) |
| 第三节  | 不属人民法院主管范围的事项          | (74) |
|      | 一、国防、外交等国家行为           | (76) |
|      | 二、抽象行政行为               | (78) |
|      | 三、行政机关对内部工作人员的处理决定     | (79) |
|      | 四、依法由行政机关最终裁决的具体行政行为   | (81) |
| 第四章  | 管辖                     | (82) |
| 第一节  | 管辖的概述                  | (82) |
|      | 一、管辖的概念                | (82) |
|      | 二、规定管辖的原则和划分管辖的标准      | (83) |
| 第二节  | 级别管辖                   | (86) |
|      | 一、级别管辖的概念              | (86) |
|      | 二、基层人民法院管辖的第一审行政案件     | (87) |
|      | 三、中级人民法院管辖的第一审行政案件     | (87) |
|      | 四、高级人民法院管辖的第一审行政案件     | (88) |
|      | 五、最高人民法院管辖的第一审行政案件     | (88) |
| 第三节  | 地域管辖                   | (89) |
|      | 一、一般地域管辖               | (89) |
|      | 二、专属管辖                 | (90) |
| 第四节  | 裁定管辖                   | (91) |
|      | 一、移送管辖                 | (91) |

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| 二、指定管辖·····               | ( 92 )        |
| 三、管辖权的转移·····             | ( 93 )        |
| <b>第五章 行政诉讼参加人·····</b>   | <b>( 96 )</b> |
| 第一节 当事人概述·····            | ( 96 )        |
| 一、当事人的概念·····             | ( 96 )        |
| 二、诉讼权利能力和诉讼行为能力·····      | ( 98 )        |
| 三、当事人的诉讼权利和义务·····        | ( 100 )       |
| 第二节 原告·····               | ( 103 )       |
| 一、原告的概念·····              | ( 103 )       |
| 二、原告的三种类型·····            | ( 103 )       |
| 三、原告的变化·····              | ( 106 )       |
| 第三节 被告·····               | ( 108 )       |
| 一、被告的概念·····              | ( 108 )       |
| 二、被告的具体范围·····            | ( 109 )       |
| 三、行政机关的法定代表人·····         | ( 114 )       |
| 第四节 共同诉讼人·····            | ( 115 )       |
| 一、共同诉讼与共同诉讼人的概念·····      | ( 115 )       |
| 二、共同诉讼的形成条件·····          | ( 115 )       |
| 三、必要共同诉讼·····             | ( 116 )       |
| 四、普通共同诉讼·····             | ( 119 )       |
| 五、必要共同诉讼与普通共同诉讼的区别·····   | ( 120 )       |
| 第五节 第三人·····              | ( 121 )       |
| 一、第三人的概念·····             | ( 121 )       |
| 二、行政诉讼中第三人的几种情况·····      | ( 124 )       |
| 三、行政诉讼第三人与民事诉讼第三人的区别····· | ( 126 )       |



|                    |         |
|--------------------|---------|
| 四、行政诉讼第三人与共同诉讼人的区别 | ( 126 ) |
| 第六节 行政诉讼代理人        | ( 128 ) |
| 一、诉讼代理人的概念         | ( 128 ) |
| 二、法定诉讼代理人          | ( 128 ) |
| 三、指定诉讼代理人          | ( 130 ) |
| 四、委托诉讼代理人          | ( 132 ) |
| 第六章 行政诉讼证据         | ( 135 ) |
| 第一节 证据的概念和特征       | ( 135 ) |
| 一、证据的概念            | ( 135 ) |
| 二、证据的特征            | ( 136 ) |
| 第二节 行政诉讼证据的分类      | ( 138 ) |
| 一、学理上的证据分类         | ( 138 ) |
| 二、法律上的分类           | ( 141 ) |
| 第三节 证据的提供和收集、调查    | ( 147 ) |
| 一、证明对象             | ( 147 ) |
| 二、举证责任             | ( 148 ) |
| 三、证据的收集和调查         | ( 151 ) |
| 第四节 证据的判断          | ( 152 ) |
| 一、判断证据的原则          | ( 152 ) |
| 二、判断证据的具体方法        | ( 155 ) |
| 第五节 证据保全           | ( 157 ) |
| 一、证据保全的概念          | ( 157 ) |
| 二、证据保全的条件          | ( 158 ) |
| 三、证据保全的方法          | ( 159 ) |
| 第七章 期间、送达          | ( 160 ) |
| 第一节 期间             | ( 160 ) |

|                                         |         |
|-----------------------------------------|---------|
| 一、期间的概念·····                            | ( 160 ) |
| 二、期间的种类·····                            | ( 161 ) |
| 三、诉讼期间的计算·····                          | ( 162 ) |
| 四、行政诉讼期间的迟误·····                        | ( 164 ) |
| 第二节    送达·····                          | ( 166 ) |
| 一、送达的概念和意义·····                         | ( 166 ) |
| 二、送达方式·····                             | ( 167 ) |
| 三、送达人、送达回证·····                         | ( 169 ) |
| <b>第八章    对妨害行政诉讼的强制措施</b> ·····        | ( 171 ) |
| 第一节    行政诉讼强制措施概述·····                  | ( 171 ) |
| 一、行政诉讼强制措施的概念·····                      | ( 171 ) |
| 二、行政诉讼强制措施的特点·····                      | ( 171 ) |
| 三、行政诉讼强制措施的意义·····                      | ( 172 ) |
| 四、行政诉讼强制措施与民事诉讼、刑事<br>诉讼强制措施的联系和区别····· | ( 173 ) |
| 第二节    妨害行政诉讼的行为·····                   | ( 174 ) |
| 一、妨害行政诉讼行为的种类·····                      | ( 174 ) |
| 二、妨害行政诉讼行为的构成要件·····                    | ( 178 ) |
| 第三节    行政诉讼强制措施的种类及其适用·····             | ( 180 ) |
| 一、行政诉讼强制措施的种类·····                      | ( 180 ) |
| 二、行政诉讼强制措施的适用·····                      | ( 181 ) |
| <b>第九章    第一审程序</b> ·····               | ( 184 ) |
| 第一节    起诉和受理·····                       | ( 184 ) |
| 一、起诉·····                               | ( 184 ) |
| 二、受理·····                               | ( 192 ) |
| 第二节    行政案件的审理·····                     | ( 195 ) |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 一、审理前的准备·····               | ( 195 ) |
| 二、法庭审理·····                 | ( 197 ) |
| 第三节    判决、裁定和决定·····        | ( 201 ) |
| 一、判决·····                   | ( 201 ) |
| 二、裁定·····                   | ( 205 ) |
| 三、决定·····                   | ( 206 ) |
| 第四节    撤诉、延期审理和缺席判决·····    | ( 207 ) |
| 一、撤诉·····                   | ( 207 ) |
| 二、延期审理·····                 | ( 208 ) |
| 三、缺席判决·····                 | ( 209 ) |
| 第五节    诉讼中止和诉讼终结·····       | ( 210 ) |
| 一、诉讼的中止·····                | ( 210 ) |
| 二、诉讼的终结·····                | ( 211 ) |
| <b>第十章    第二审程序</b> ·····   | ( 212 ) |
| 第一节    第二审程序概述·····         | ( 212 ) |
| 一、第二审程序的概念·····             | ( 212 ) |
| 二、第二审程序的意义·····             | ( 214 ) |
| 第二节    上诉的提起和撤回·····        | ( 215 ) |
| 一、上诉的提起·····                | ( 215 ) |
| 二、上诉的撤回·····                | ( 218 ) |
| 第三节    上诉案件的审判·····         | ( 219 ) |
| 一、上诉案件的审理·····              | ( 219 ) |
| 二、上诉案件的裁判·····              | ( 223 ) |
| <b>第十一章    审判监督程序</b> ····· | ( 227 ) |
| 第一节    审判监督程序概述·····        | ( 227 ) |
| 一、审判监督程序的概念·····            | ( 227 ) |

|             |                     |                |
|-------------|---------------------|----------------|
| 二、          | 审判监督程序在行政诉讼中的意义···  | ( 230 )        |
| 第二节         | 审判监督程序的提起·····      | ( 231 )        |
| 一、          | 再审的前提条件·····        | ( 231 )        |
| 二、          | 再审的材料来源·····        | ( 233 )        |
| 三、          | 提起再审的程序·····        | ( 235 )        |
| 四、          | 当事人的申诉·····         | ( 236 )        |
| 第三节         | 审判监督程序的审理·····      | ( 237 )        |
| 一、          | 另行组成合议庭·····        | ( 237 )        |
| 二、          | 必须裁定中止原判决、裁定的执行···  | ( 237 )        |
| 三、          | 再审适用原审级程序·····      | ( 237 )        |
| 四、          | 再审行政案件的审理不适用调解····· | ( 238 )        |
| 五、          | 行政案件再审的处理·····      | ( 238 )        |
| <b>第十二章</b> | <b>执行程序·····</b>    | <b>( 240 )</b> |
| 第一节         | 执行程序概述·····         | ( 240 )        |
| 一、          | 执行的概念和特征·····       | ( 240 )        |
| 二、          | 执行程序与审判程序的区别与联系···  | ( 241 )        |
| 三、          | 执行的条件·····          | ( 241 )        |
| 四、          | 执行的意义·····          | ( 243 )        |
| 第二节         | 执行的一般规定·····        | ( 244 )        |
| 一、          | 执行根据·····           | ( 244 )        |
| 二、          | 执行机关·····           | ( 245 )        |
| 三、          | 执行对象·····           | ( 248 )        |
| 四、          | 执行异议·····           | ( 249 )        |
| 五、          | 协助执行·····           | ( 249 )        |
| 六、          | 委托执行·····           | ( 250 )        |
| 第三节         | 执行措施·····           | ( 251 )        |

|                                 |                |
|---------------------------------|----------------|
| 一、对原告的执行措施·····                 | ( 252 )        |
| 二、对被告的执行措施·····                 | ( 257 )        |
| 第四节    执行中止、终结、延期和救济·····       | ( 259 )        |
| 一、执行中止·····                     | ( 259 )        |
| 二、执行终结·····                     | ( 260 )        |
| 三、执行延期·····                     | ( 261 )        |
| 四、执行救济·····                     | ( 262 )        |
| <b>第十三章    行政诉讼附带民事诉讼·····</b>  | <b>( 265 )</b> |
| 第一节    行政诉讼附带民事诉讼概述·····        | ( 265 )        |
| 一、行政诉讼附带民事诉讼的概念和特点·····         | ( 265 )        |
| 二、行政诉讼附带民事诉讼产生的依据·····          | ( 267 )        |
| 第二节    行政诉讼附带民事诉讼的提起和受理·····    | ( 268 )        |
| 第三节    行政诉讼附带民事诉讼的受理、判决和执行····· | ( 270 )        |
| 一、审理和判决·····                    | ( 270 )        |
| 二、执行·····                       | ( 271 )        |
| <b>第十四章    行政机关侵权赔偿责任·····</b>  | <b>( 273 )</b> |
| 第一节    行政侵权赔偿概述·····            | ( 273 )        |
| 一、行政侵权赔偿的概念·····                | ( 273 )        |
| 二、行政侵权赔偿的特点·····                | ( 276 )        |
| 三、确立行政赔偿制度的意义·····              | ( 277 )        |
| 第二节    行政侵权赔偿的构成要件·····         | ( 279 )        |
| 第三节    行政侵权赔偿的基本方法·····         | ( 282 )        |
| 一、行政侵权的基本原则·····                | ( 282 )        |
| 二、行政侵权赔偿的范围·····                | ( 283 )        |

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 三、请求行政侵权赔偿的方式·····     | ( 284 ) |
| 四、行政侵权赔偿费用·····        | ( 285 ) |
| <b>第十五章 诉讼费用</b> ····· | ( 286 ) |
| 第一节 行政诉讼费用的概念和意义·····  | ( 286 ) |
| 一、诉讼费用的概念·····         | ( 286 ) |
| 二、收取行政诉讼费用的意义·····     | ( 286 ) |
| 第二节 诉讼费用的种类和征收·····    | ( 288 ) |
| 一、案件受理费·····           | ( 288 ) |
| 二、其他诉讼费用·····          | ( 290 ) |
| 三、诉讼费用的交纳与管理·····      | ( 291 ) |
| 第三节 诉讼费用的负担·····       | ( 293 ) |
| 一、败诉方负担·····           | ( 293 ) |
| 二、原告负担·····            | ( 293 ) |
| 三、双方当事人负担·····         | ( 293 ) |
| 四、被申请执行人负担·····        | ( 294 ) |
| 五、上诉人负担·····           | ( 294 ) |
| 第四节 行政诉讼的费用的缓、减、免····· | ( 295 ) |

# 第一章 行政诉讼法概述

## 第一节 行政诉讼的概念和特征

### 一、什么是行政诉讼

行政诉讼制度在我国是一项年轻、新兴的法律制度。所谓行政诉讼，是指人民法院在双方当事人和其他诉讼参与人的参加下，审理解决公民、法人和其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，并以行政机关为被告的行政案件的全部活动。这是一种“民告官”的诉讼。

行政诉讼不同于刑事诉讼和民事诉讼。它不是由法院审查裁判公民的行为是否构成犯罪或者民事侵权，而是由法院审查裁判政府机关的行政行为是否违法、越权和滥用权力。

我国古代称诉讼为“狱讼”。“狱”指刑事，“讼”指民事，即所谓“争罪曰狱，争财曰讼。”无所谓行政诉讼制度。虽然，在我国古代也曾有过老百姓告官，但这通常都是告官员个人，而不是告作为整体的政府。仅此一点，在中国古代也没有形成一种法律诉讼制度。因为，在中国封建社会，君王至高无上，官府至高无上，百姓是君王、官府的臣民，不得犯上作乱。所以，当时不可能有行政诉讼制度的产生和存在。

行政诉讼起源于西方，是欧洲资产阶级革命的产物。它出现于十八世纪，而发展起来主要是在二十世纪三十年代以

后。它是以保障公民权利、要求依法行政和对政府予以制约的思想为基础的。在西方国家中，行政诉讼是个人在其权益受到行政机关的违法行为侵害时，向法院起诉请求撤销或制止这种违法行为并赔偿其损失的一种救济手段。至于向哪个机关起诉，是控诉国家要求国家赔偿，还是控诉公务人员要求该公务人员赔偿，在资本主义国家存在两种制度，即英美法系的行政诉讼制度和大陆法系的行政诉讼制度。“英美制”，以英国为代表，实行合并制。英国的行政诉讼和民事诉讼、刑事诉讼一样，都由普通法院管辖，没有独立的行政法院系统。在英国公法与私法不分，一般的诉讼程序和原则也适用于行政诉讼。英国普通法中有一条原则，即国王不能为非。因此，国家不负赔偿责任，公民因国家的行政行为受到损害，只能追诉违法公务员的责任。但第二次世界大战后，英国行政诉讼承认了国家的赔偿责任。“大陆制”，以法国为代表，实行分权制。在法国，受理行政案件的法院和受理民事刑事诉讼的普通法院分离，成为一个独立系统，适用与普通诉讼不同的法律原则，即区别公法与私法，行政诉讼是对行政机关公法行为的诉讼。法国的行政诉讼分为两类：一是越权之诉，二为完全管辖权之诉。个人、公务员或社会团体由于行政机关的违法行为损害其利益时，都可提起越权之诉，请求法院撤销违法的行政行为。完全管辖权之诉指行政法院不仅可以撤销违法的行政行为，而且可以判决国家或其他公法人赔偿损失的诉讼。在法国，公务人员与国家的关系，被认为如同雇员与雇主的关系，雇员在其职务范围内如因故意或过失侵犯他人的权利，雇主必须负赔偿责任。因此，公民在受到公务人员的违法处理而致损害其权利时，可



以按照行政法的规定向行政法院起诉，并向国家要求赔偿。资本主义国家行政诉讼的根本目的是维护资产阶级的统治，对于牵涉到资产阶级统治的根本利益的行为，法院对行政机关就不能控制，除此之外，行政机关还常常借口特殊情况而破坏法制，却被免除追究法律责任。

在我国，新中国成立之后，人民成为国家的主人，政府及其工作人员是人民的公仆。公仆都应接受人民的监督。政府及其工作人员的行为违法、越权和滥用权力的，应该受到人民法院的审判。这就是我国行政诉讼制度产生建立的基础。我国的行政诉讼制度从1982年开始建立。在这以前，不能说没有“民告官”的案件，但是作为法律制度，明确法院审理行政案件适用的一整套程序法，是从1982年开始的。1982年制定的民事诉讼法（试行）规定，人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件，适用民事诉讼法。1989年第七届全国人民代表大会第二次会议制定了专门的行政诉讼法，这标志着我国行政诉讼制度的进一步完善。

## 二、行政诉讼的特征

我国行政诉讼法第二条规定：“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具体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。”从这条规定可以看出行政诉讼有以下特征：

1、行政诉讼必须是因行政法律关系引起的行政争议，即因国家行政机关行使职权作出了行政处罚等具体行政行为，而当事人不服所引起的争议。

行政机关同公民等相对一方的法律关系有两类：一类是