

主 编 姚经华 刘普生

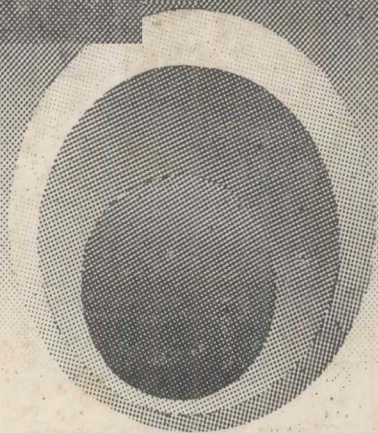
副主编 谭 绮 田国宝

武汉出版社

# 行政诉讼法原理

及案例选

XZSSFYL



# 行政诉讼法原理

(及案例选)

主 编

姚经华

刘普生

副主编

谭 绮

程 虹

撰稿人

(刘普生、姚经华、谭绮、程虹、袁冬娥、郑利辉)

刘普生

程国宝

谭 绮

姚经华

袁冬娥

程 虹

郑利辉

李振华

武 汉 出 版 社

# 行政诉讼法原理（及案例选）

姚经华 刘普生 主编

---

武汉出版社出版发行

（武汉市江岸区黄浦路2.8号 邮政编码430010）

湖北法制报印刷厂印刷

---

787×1092毫米 开本 32 印张 10.625 字数 230千字

1990年8月第1版

1990年8月第1次印刷

印数 1—8000册

定价：3.65元

---

ISBN7—5430—0389—9 /D·44

# 前 言

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国行政诉讼法制日益健全和完善的一个重要标志，也是我国政治法律生活的一件大事。行政诉讼法将自1990年10月1日起施行，为适应教学、科研和普法等多方面的紧迫需要，由中南政法学院、华中理工大学、武汉市司法局、湖北省计划管理干部学院的部分专家、学者联合编写了这本书。由于我们编写时间仓促，水平有限，书中难免存在疏漏谬误之处，敬请读者批评指正。

编 者

1990年8月10日

# 目 录

## 第一章 行政诉讼法概述

- 第一节 行政诉讼与行政诉讼法…………… ( 1 )
- 第二节 中华人民共和国行政诉讼法的形成和发展  
…………… ( 8 )
- 第三节 行政诉讼法律关系…………… ( 14 )

## 第二章 行政诉讼的基本原则

- 第一节 行政诉讼基本原则的概念和分类…………… ( 21 )
- 第二节 行政诉讼的一般原则…………… ( 23 )
- 第三节 行政诉讼的特有原则…………… ( 36 )

## 第三章 主 管

- 第一节 主管概述…………… ( 44 )
- 第二节 人民法院主管行政案件的范围…………… ( 49 )
- 第三节 不属人民法院主管的事项…………… ( 68 )

## 第四章 管 辖

- 第一节 管辖的概念…………… ( 74 )
- 第二节 级别管辖…………… ( 78 )
- 第三节 地域管辖…………… ( 82 )

第四节	裁定管辖	( 84 )
-----	------	--------

## 第五章 行政诉讼参加人

第一节	当事人概述	( 89 )
第二节	原告	( 94 )
第三节	被告	( 97 )
第四节	共同诉讼人	(101)
第五节	第三人	(106)
第六节	行政诉讼代理人	(111)

## 第六章 行政诉讼依据

第一节	证据的概念和特征	(118)
第二节	证据的种类	(122)
第三节	证据的收集和调查	(131)
第四节	证据的判断	(136)
第五节	证据保全	(142)

## 第七章 期间、送达

第一节	期间	(145)
第二节	送达	(150)

## 第八章 对妨害行政诉讼的强制措施

第一节	强制措施的概念和意义	(156)
第二节	妨害行政诉讼的行为及其构成	(158)
第三节	强制措施的种类及适用	(163)
第四节	行政机关应遵守的诉讼程序	(169)

## 第九章 第一审程序

- 第一节 起诉和受理·····(176)
- 第二节 审理前的准备·····(180)
- 第三节 开庭审理·····(183)
- 第四节 审理程序中几项特殊规定·····(190)

## 第十章 第二审程序

- 第一节 第二审程序概述·····(198)
- 第二节 上诉的提起、受理和撤回·····(204)
- 第三节 上诉案件的审理·····(208)
- 第四节 人民法院对上诉行政案件的裁判·····(211)

## 第十一章 审判监督程序

- 第一节 审判监督程序的概念和意义·····(214)
- 第二节 再审案件的提起·····(218)
- 第三节 行政机关的申诉·····(223)
- 第四节 再审行政案件的审理·····(225)

## 第十二章 执行程序

- 第一节 执行程序概述·····(229)
- 第二节 执行的一般规定·····(233)
- 第三节 执行措施·····(243)
- 第四节 执行中止、终结、延期和救济·····(254)

### **第十三章 行政诉讼附带民事诉讼**

- 第一节 行政诉讼附带民事诉讼概述……………(262)
- 第二节 行政诉讼附带民事诉讼的提起……………(266)
- 第三节 行政诉讼附带民事诉讼的审理……………(268)

### **第十四章 行政机关侵权赔偿责任**

- 第一节 行政侵权赔偿概述……………(271)
- 第二节 行政侵权赔偿制度的沿革与意义……………(275)
- 第三节 行政侵权赔偿的构成要件和行政侵权赔偿的基本原则……………(279)
- 第四节 行政侵权赔偿的范围和诉讼程序……………(283)

### **第十五章 涉外行政诉讼**

- 第一节 涉外行政诉讼的概念和特征……………(287)
- 第二节 涉外行政诉讼的一般原则……………(288)
- 第三节 司法协助……………(297)

### **第十六章 行政讼诉费用**

- 第一节 行政诉讼费用的概述……………(301)
- 第二节 行政诉讼费用的种类和征收……………(303)
- 第三节 行政诉讼费用的负担……………(310)

### **附录：行政诉讼案例选（10则）……………(313)**



# 第一章 行政诉讼法概述

## 第一节 行政诉讼与行政诉讼法

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称我国行政诉讼法），是我们国家最重要的法律之一。它的制定和实施，是继《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称我国刑事诉讼法）、《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》（以下简称我国民事诉讼法制定和实施之后，社会主义民主政治和法制建设的一件大事，是实现社会主义民主制度化、法律化的重要步骤，标志着我国行政审判工作进入了严格按照诉讼程序办案的新阶段。

### 一、行政诉讼的概念、特征和种类

行政诉讼，我国俗称“民告官”，指的是人民法院依法处理公民、法人或非法人组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益而引起的行政纠纷活动。

在这个概念中的“行政纠纷”，是指行政争议，也即行政机关与公民、法人或非法人组织之间因行政管理而引起的纠纷。没有行政纠纷，行政诉讼制度也就无从谈起，行政诉讼的范围也就失去了基础。

各种诉讼有共性，但各有其个性。个性就是特点、特征。行政诉讼的特征，主要是：

1、行政诉讼由受行政处理的公民、法人或非法人组织提起，而不是由作出行政处理决定的机关提起。也就是说，行政诉讼的被告是行政机关，而公民、法人或非法人组织始终不得为被告。这里所指的行政机关是指作出具体行政行为的机关，或授权其他机关或个人实施具体行政行为的行政机关。

2、行政诉讼是在人民法院的主持下进行。人民法院在行政诉讼中起决定和领导的作用，双方当事人都处于服从的地位。

3、按照我国行政诉讼法的规定，行政诉讼的受案范围由法律法规列举规定。不是所有的行政纠纷都可以起诉到法院。人民法院也并不能受理所有的行政案件，只有在法律法规有明确规定的情况下，即按照我国行政诉讼法第11条所列举的行政案件，才由人民法院受理。

4、解决行政争议的法律依据是行政管理法规，诉讼目的是解决行政处罚决定或其他行政处理决定是否合法、正确的问题。

行政诉讼的分类，就是根据一定的标准将行政诉讼划分为不同的类型。不论什么类型的行政诉讼，从总体上来看，都是人民法院对于因行政机关的不法行为而受侵害的他人合法权益的司法救济。但是，在不同类型的行政诉讼中，当事人的诉讼请求、诉讼的方式、诉讼的目的以及判决的效果均有不同程度的差异。对行政诉讼进行正确的分类，能够使人民法院了解当事人诉讼的真实意图，认清案件的性质，准确地

适用实体法，采用适当的审判方式，使其能迅速地、正确地解决行政纠纷。此外，正确的分类也有利于当事人进行诉讼活动。所以，对行政诉讼进行分类不仅具有理论上的意义，而且在审判实践中也具有重大的现实意义。

由于我国行政诉讼法并未象有些国家那样，在法条中明确规定行政诉讼的分类，因而到目前为止，尚无统一分类，但主要有以下几种分类：

1、按诉讼标的分类，可分为：（1）撤销之诉。这是指原告对一定的具体行政行为不服，请求人民法院予以撤销的诉讼。（2）减免义务之诉。这是指原告认为行政机关不应当使其承担义务或者使其承担的义务过重而提起的诉讼。其诉讼目的在于请求人民法院免去或者减轻行政机关通过行政决定使之承担的义务。（3）确认权利之诉。这是指原告要求查明当事人之间的一定的行政法律关系是否存在的诉讼。其诉讼的目的在于请求人民法院确认自己应得的权利。（4）请求赔偿之诉。这是指原告因具体行政行为而受到经济上的损害，请求人民法院判令行政机关在经济上给予行政赔偿所引起的诉讼。

2、按诉讼理由分类，可分为：（1）行政行为违法之诉；（2）行政行为不当之诉。或者分为：（1）实体违法之诉；（2）程序违法之诉。

3、按行政管理的部门内容分类，可分为：（1）治安行政诉讼；（2）经济行政诉讼；（3）其他行政诉讼。随着我国行政诉讼法的贯彻实施，行政诉讼的种类也会发生变化。

## 二、行政诉讼法的概念、任务和意义

行政诉讼法，是指有关人民法院和诉讼参加人在审理行政案件中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称。它有狭义和广义之分。狭义的行政诉讼法就是指一部统一的行政诉讼法典。例如我国是指全国人大七届二次会议通过的行政诉讼法。广义上的行政诉讼法，是指宪法、法律、行政法规等规范性文件中关于行政诉讼的一切法律规范。在这个意义上的行政诉讼法，在我国除了已经颁布的行政诉讼法以外，还包括：我国民事诉讼法（试行）中适用于行政诉讼法的有关规定；各种单行法律法规中有关行政诉讼法的规定；最高人民法院有关行政诉讼的规范性文件。除此之外，在宪法、人民法院组织法等法律中也有一些适用于行政诉讼的法律规定。

由此可见，行政诉讼法与行政诉讼是不同的。前者是国家根据广大人民群众意志和利益制定的法律，后者是人民法院和一切诉讼参加人所进行的活动和在活动中所产生的关系构成的。也就是说：前者是调整后者的法律规范，而后者则是被纳入前者调整的对象。

我国行政诉讼法在第一章第一条即开宗明义地规定了该法的宗旨和任务。概括起来说，就是保证人民法院正确、及时地审理行政案件；保护公民、法人或其他组织的合法权益；维护和监督行政机关依法行使行政职权。

行政诉讼制度是一个国家民主政治的组成部分。十分明显，建立行政诉讼制度的前提条件，是公民、法人和其他组

织必须享有充分的民主权利。建立行政制度的根本目的，就是通过促使行政机关依法办事来保护公民、法人或其他组织的合法权益不受侵犯。我国行政诉讼法的颁行，将使我国行政诉讼制度的建立取得法律保障，也为人民法院主持解决行政争议提供了操作规则，标志着我国社会主义法制建设进入了一个新的阶段。

我国行政诉讼法的直接作用几乎是一目了然的。用一句通俗的话就是“民可以告官”。它把对行政机关和行政工作人员进行监督的权利直接交给行政管理相对人自己，在他们认为自己的合法权益受到侵害时，就可以依照法律规定向人民法院起诉。这对行政机关及其工作人员失职、越权和滥用权力是非常有力的制约。因此，也可以这样说，我国行政诉讼法的颁行，为建立廉洁高效的政府，克服目前严重存在的腐败现象和官僚主义，指明了重要途径。这是因为：第一，行政机关及其工作人员侵害公民、法人或其他组织的合法权益，是腐败和官僚主义现象最主要的表现形态之一。相当部分的腐败和官僚主义现象的直接受害者是公民、法人或其他组织。第二，我国公民、法人或其他组织与行政机关的关系是极为密切的。人们实际上几乎天天要同政府打交道。行政管理的广泛性，决定了这种损害可能发生的范围的广泛性。如果不加强这方面的监督和制度建设，发生腐败和官僚主义的可能性也广泛存在。一旦发生了这种情况，通过行政诉讼，将在极广泛的范围内使腐败或官僚主义现象得到公开的揭露和纠正，从而使政府向廉洁高效的方向前进。

从许多其他国家法律制度的发展来看，“诉讼先行”可以说是一条普遍的“经验”。我国行政诉讼法的颁行已经和

将继续证明，我国虽然已经有了不少的法律法规，一旦与可操作的诉讼相联系，就深感各项法律制度还很不健全。这种不健全本身无疑将给我国行政诉讼法的实施带来困难。特别突出的是，目前我国的行政处罚法、行政强制执行法、行政程序法和行政赔偿法等许多行政法律制度都还存在立法上的空白，或者仅限于宪法上的原则性规定。我国行政诉讼法贯彻实施的实践，必将还要对其他（首先是上述）民主法律制度的发展提出强烈的要求，使我国的法制建设向更完善的方向迅速发展。

### 三、行政诉讼与民事诉讼的关系

从理论上说，行政诉讼与民事诉讼是并列的诉讼制度，但两者除了各自的特殊性外，还有不少共性。首先让我们考察一下两者之间的相同点。从宏观上看，第一，这两种诉讼都是根据我国基本法律进行的一种诉讼活动；第二，这两种诉讼都是解决有关实体法中双方当事人权利义务纠纷的活动；第三，这两种诉讼都只是解决一般的违法问题，并不涉及犯罪。具体来说，这两种诉讼有许多原则是共同的。比如，人民法院依法独立审判，不受行政机关、社会团体和个人干涉；以事实为根据，以法律为准绳；人民法院实行合议、回避、公开审判、两审终审制度；当事人有权进行辩论；人民检察院实行法律监督等等。

其次，让我们分析一下两者之间的相异点：

第一，案件性质不同。民事诉讼受理的是民事案件，属民事争议；行政诉讼受理的是行政案件，属行政争议，且原

告起诉的只能是行政机关的具体行政行为，而不能是全部行政行为。

第二，提起诉讼的主体不同。民事诉讼的主体之间法律地位平等，任何公民或法人认为对方侵犯其合法权益，均可起诉；行政诉讼的原告范围是限定的，只有行政相对人认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益时才能起诉，行政机关无起诉权，只能充当被告，且无反诉权。

第三，提起诉讼的前提不同。民事诉讼只要在诉讼时效内，对有争议的标的都可起诉。行政诉讼则以行政机关的具体行政行为为前提，在此之前不能起诉。至于行政机关的不作为行为侵犯相对人合法权益的，则另当别论。此外，法律规定要经过行政复议的行政争议，还必须先申请复议，复议后仍不服的，才能起诉。

第四，举证责任不同。民事诉讼一般是谁主张谁举证，双方当事人举证责任平等；行政诉讼则由被告行政机关负举证责任。

第五，适用法律不同。民事诉讼适用我国民事诉讼法（试行）及民事法律规范；行政诉讼适用我国行政诉讼法及行政法律规范。

第六，诉讼中争议的标的确定状态不同。民事诉讼争议的标的，在人民法院作出裁判前，处于完全不确定状态，当事人任何一方都无权擅自处理。行政诉讼中的标的却相反，在人民法院作出裁判前就已处于确定状态，被告有权要求继续履行原行政处理决定。

第七，适用调解原则不同。民事纠纷始终都要贯穿着重调解的原则。而在行政诉讼中，不适用调解的原则。

第八，审判权不同。民事诉讼，人民法院享有完全的司法裁判权，不受其他因素的影响。而行政纠纷，审判权限则受到一定的限制。

第九，结案方式不同。民事纠纷既可用判决，也可用调解结案。行政诉讼则只能用判决而不能用调解结案。

第十，执行方式不同。民事纠纷，当事人不执行发生法律效力判决，人民法院可直接强制执行；而行政诉讼，由于被告是国家行政机关，只能采取其他措施执行。

总之，行政诉讼与民事诉讼既有联系，又有区别；既有统一的共性，又有各自的特殊性。至于我国行政诉讼法实施后行政诉讼是否还适用我国民事诉讼法（试行），我国行政诉讼法并未作具体规定。但从法理上分析，我国民事诉讼法（试行）应是我国行政诉讼法的普通法，而我国行政诉讼法则是前者的特别法。那么，特别法中没有规定的，应可以适用普通法——我国民事诉讼法（试行）。

## 第二节 中华人民共和国行政 诉讼法的形成和发展

我国古代社会，根本就没有独立的诉讼法，而诉讼法是同实体法相混在一起的。加之，那时的司法从属于行政，甚至合一，官民的法律地位是不平等的，平民百姓不得控告官府，当然就不可能有行政诉讼制度的专门宣传。但是，古代也有许多行政管理法规，有行政处罚和行政管理监督，特别是有完善的御史制度。御史是“治官之官”，监督法律的遵



守和执行，查处各级官吏的违法失职行为，调整统治阶级内部与被统治阶级的关系，在一定程度上调整官民关系，从一定意义上说，它与行政诉讼有类似之处。御史制度主要是古代监官制度，是维护封建吏治、特别是加强皇权的重要工具。

1911年，辛亥革命推翻了统治中国达二千多年之久的封建王朝，建立了中华民国，孙中山领导的南京临时政府改革司法制度，于1912年3月11日公布的《临时约法》第49条规定：“法院依法律审判民事诉讼及刑事诉讼，但关于行政诉讼，及其他特别诉讼，另以法律定之。”这是中国正式承认行政诉讼的开始。这个政权存在短暂，未及制定行政诉讼法规，便被窃国大盗袁世凯攫取了政权。

北洋军阀政府1914年3月31日公布《平政院编制令》，5月1日公布《约法》，5月18日公布《行政诉讼条例》，正式建立行政诉讼制度。根据这些法律法规的规定，北洋政府设平政院，为专门的行政诉讼审判机关，实行公开审判、言词审理、合议等原则。平政院设肃政厅，置肃政史，其职责是纠弹行政官吏违反宪法、行贿受贿、滥用权力、玩忽民意等行为。

南京国民政府实行立法、行政、司法、考试、监察五院制，称为“五权分立”。司法院是中央政府行使司法权的最高机关，掌握民事、刑事、行政诉讼的审判以及司法行政。但司法行政亦曾归属于行政院。司法院设行政法院受理行政案件，与最高法院平列。1932年11月17日公布《行政法院组织法》和《行政诉讼法》，其后虽经过几次修订，却变动甚微。南京国民政府的行政诉讼，虽然抄袭自大陆法系国家的