

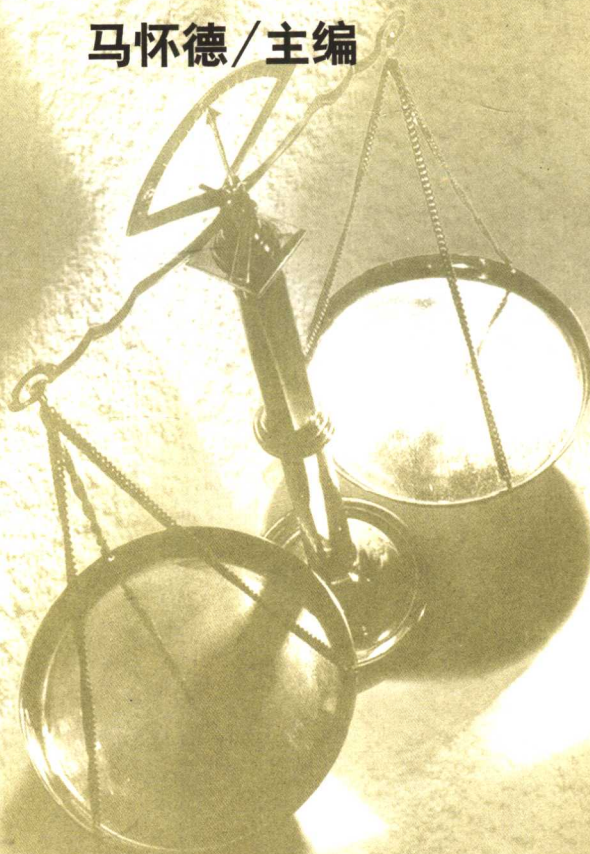
2000年

全国律师资格考试指定用书

司法部律师资格考试委员会 / 编审

行政诉讼法学

马怀德 / 主编



法律出版社

35.2269
MHD

★ 2000 年全国律师资格考试指定用书

行 政 诉 讼 法 学

司法部律师资格考试委员会编审

主 编 马怀德

撰稿人(以撰写章节为序)

马怀德 熊菁华

张 越 杨伟东

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学/马怀德主编;司法部律师资格考试委员会编审. —北京:法律出版社,2000.4
2000年全国律师考试指定用书之四
ISBN 7-5036-3090-6

I. 行… II. ①马…②司… III. 行政诉讼法-法的理论-中国 IV. D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 07154 号

出版·发行/法律出版社
经销/新华书店
责任印制/李 跃
责任校对/何 萍
印刷/北京朝阳北苑印刷厂
开本/787×1092 毫米 1/16
印张/10
字数/190 千

版本/2000 年 6 月第 1 版
2000 年 6 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121(总编室)
出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3090-6/D·2811

定价:13.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编写分工

马怀德(中国政法大学教授)第一章

熊菁华(中国政法大学博士)第二、三章

张 越(中国政法大学博士)第四、五、六章

杨伟东(中国政法大学博士)第七、八、九、十章

全书由马怀德教授审阅统稿。

全国律师资格考试指定用书
编辑委员会

编辑委员会主任 段正坤

编辑委员会副主任 贾午光 高宗泽 吴明德 邓甲明

编辑委员会委员(以姓氏笔画为序)

于 晋	马怀德	王卫国	王利明	王保树
邓甲明	李传敢	刘 玫	刘 晔	刘凯湘
邱 征	陈卫东	陈兴良	陈治东	陈桂明
吴明德	张树义	周旺生	周建海	段正坤
阎 欣	贾午光	贾京平	高宗泽	黄 进
韩大元				

出版说明

为了适应我国律师制度和律师资格考试发展的需要,根据立法的变化,结合律师资格考试的特点,我们编辑出版了这套《全国律师资格考试指定用书》。

这套用书共 15 册,即:《法理学》、《宪法学》、《行政法学》、《行政诉讼法学》、《刑法学》、《刑事诉讼法学》、《民法学》、《民事诉讼法与仲裁法学》、《经济法学》、《商事法学》、《国际法学》、《国际私法学》、《国际经济法学》、《律师制度与律师实务》、《全国律师资格考试大纲及必读法律法规汇编》。

这套用书力求在学理阐述上系统科学,理论上采用通说,对必须说明的学术争议作客观、公正的介绍。在撰写中注重法学理论与司法实务相结合,法律专业素质教育与应试指导相结合。

律师资格考试命题将主要以本套用书的法律法规汇编为依据,考生复习时应结合教材的学习注意了解和掌握与之相关的法律法规和司法解释。

本套用书由全国律师资格考试委员会组织编辑,约请北京大学、中国人民大学、中国政法大学、清华大学、武汉大学、华东政法学院、北京联合大学及司法部的学者、专家和北京市的一些律师撰写。

由于编写时间仓促,不当之处在所难免,敬请广大考生和读者谅解,并不吝指正。

《全国律师资格考试指定用书》

编辑委员会

2000 年 4 月 20 日

序 言

党的十五大,将依法治国,建设社会主义法治国家,作为我国政治体制改革的重要目标和内容,第一次写入党的纲领性文件,这是党的领导方式和执政方式的重大完善和发展,具有划时代的意义。改革开放越深入,市场经济越发展,经济活动和利益关系越错综复杂,就越迫切地需要完善的法治来引导、规范、约束和保障市场经济所必须的良好秩序,市场经济与法治的内在联系将会越来越紧密,经济发展所需要的法律需求将会越来越大。这就意味着我国律师业正面临着一个极好的发展机遇。回顾十四大以来的律师工作,总的说,这几年改革的方向是正确的,改革的措施是符合实际的,改革的成果是明显的。几年来,各级司法行政机关、律师协会和广大律师,在以江泽民同志为核心的党中央领导下,高举邓小平理论伟大旗帜,按照司法部党组的部署,积极探索,努力实践,律师工作取得了长足发展。律师队伍的数量和质量明显提高。目前,全国律师工作人员已达 10 万余人,具有博士、硕士学历的 3000 余人,律师事务所 8300 多家。律师的业务领域不断拓展,广大律师逐步介入金融、证券、房地产、知识产权保护、国际贸易、反倾销、高科技等市场经济的新兴领域。律师的对外交流与合作进一步加强。已有 7 家律师事务所在国外设立办事处,有 50 家外国律师事务所、23 家香港地区律师事务所在境内设立办事处。律师在社会生活中的重要作用日益显现。律师积极参与的河北衡水 100 亿美元诈骗案,新疆克拉玛依特大火灾案、浙江千岛湖游船特大抢劫案的辩护和代理工作,维护了法律的尊严和统一,促进了社会稳定。广大律师积极参与大型项目,如三峡工程、黄河小浪底工程、大亚湾核电站、上海地铁工程等,为确保上述工程的顺利进行作出了贡献,赢得了各级领导和社会各界的广泛赞誉。可以说律师在建立社会主义市场经济体制、加强民主法制建设、促进对外开放等方面所发挥的作用越来越引人注目。

1986 年,司法部开始组织律师资格统一考试,至今已举办了九次。自 1993 年起,两年一次的全国律师资格考试改为一年一次。1996 年,全国第一部律师法典《中华人民共和国律师法》把律师资格考试制度作为律师队伍发展的主要途径确认下来,为律师资格考试工作的科学化、规范化提供了法律依据。几年来,律师资格考试制度不断完善,赢得了全社会的关注和重视。到目前为止,已有 55.8 万人报名参加了全国律师资格考试,有 11.4 万人通过考试

取得了律师资格,为律师队伍输送和储备了一大批专业人才。律师资格考试制度的实行和律师制度改革的不深入,使人们日益认识到律师在社会发展中的重要作用,律师行业已成为令人崇尚的行业之一。

随着党的十五大精神的贯彻落实,社会政治、经济、文化等建设事业将进入一个全新的历史阶段,特别是经济体制改革和经济发展战略的实施,如国有企业改革,组建大企业集团及国有小型企业改组、联合、兼并、租赁、股份合作制、出售、破产,金融与证券市场的建立等都为律师工作的进一步改革发展提供了更为广阔的舞台。我们完全有理由相信,律师队伍将有一个更大的发展。为了适应形势发展的需要,司法部在总结历年律师资格考试工作经验的基础上,组织专家、学者和执业律师重新编写了律师资格考试指导用书。这套用书在内容编排、学科设置、整体框架、篇幅分配、编写角度和深度等方面都比过去的用书有明显改进,突出了基本法律知识及律师实务和技能。它不仅具有辅导考试的作用,而且还能在较大范围、较深层次上起到法制宣传教育的作用。我希望这套用书,能够成为广大考生以及热爱律师事业、热爱法制工作的人们的良师益友。我祝愿所有读者都能从该书中学有所得,祝愿该书对所有考生都有所裨益,并通过你们的努力,加入到律师队伍中来,为律师事业的发展作出贡献。

司法部部长 吕忠梅

1998年4月28日

目 录

第一章 行政诉讼法概述.....	(1)
第一节 行政诉讼的概念和特征.....	(1)
第二节 行政诉讼法.....	(3)
第三节 行政诉讼的基本原则.....	(7)
第二章 行政诉讼受案范围.....	(14)
第一节 受案范围概述.....	(14)
第二节 受案范围的设定标准.....	(15)
第三节 受案范围.....	(20)
第三章 行政诉讼管辖.....	(35)
第一节 行政诉讼管辖概述.....	(35)
第二节 级别管辖.....	(38)
第三节 地域管辖.....	(41)
第四节 裁定管辖.....	(43)
第五节 管辖权异议与处理.....	(45)
第四章 行政诉讼参加人.....	(47)
第一节 概述.....	(47)
第二节 原告.....	(49)
第三节 被告.....	(52)
第四节 共同诉讼人.....	(57)
第五节 第三人.....	(58)
第六节 诉讼代理人.....	(60)

第五章 行政诉讼证据	(62)
第一节 行政诉讼的证据的概念及种类.....	(62)
第二节 行政诉讼的举证责任.....	(64)
第三节 行政诉讼证据的收集保全与审查判断.....	(69)
第四节 律师在行政诉讼证据方面应注意的问题.....	(72)
第六章 行政诉讼起诉与审理程序	(76)
第一节 起诉与受理.....	(76)
第二节 行政诉讼的第一审程序.....	(83)
第三节 行政诉讼的第二审程序.....	(90)
第四节 行政诉讼审判监督程序.....	(92)
第五节 排除妨害行政诉讼的强制措施.....	(94)
第七章 行政诉讼的法律适用	(95)
第一节 行政诉讼的法律适用概述.....	(95)
第二节 法律、法规的适用——行政审判的依据	(96)
第三节 规章的参照适用.....	(98)
第四节 行政诉讼法律规范适用的冲突规范.....	(101)
第八章 行政诉讼的判决、裁定与决定	(104)
第一节 行政诉讼的判决.....	(104)
第二节 行政诉讼裁定.....	(114)
第三节 行政诉讼决定.....	(117)
第九章 行政诉讼的执行与非诉执行程序	(119)
第一节 行政诉讼的执行.....	(119)
第二节 非诉行政案件的执行.....	(128)
第十章 涉外行政诉讼	(136)
第一节 涉外行政诉讼概述.....	(136)
第二节 涉外行政诉讼的法律适用.....	(137)
第三节 涉外行政诉讼的律师代理.....	(140)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼的概念和特征

一、行政诉讼的概念与特征

行政诉讼是法院应公民、法人或者其他组织的请求,通过审查行政行为合法性的方式,解决特定范围内行政争议的活动。在我国,行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼并称为三大诉讼,是国家诉讼制度的基本形式之一。

首先,行政诉讼是法院通过审判方式进行的一种司法活动。之所以称之为司法活动,是因为解决行政争议的方式和途径不止司法一种,有行政复议机关的复议活动,也有行政申诉处理活动,还有权力机关的监督处理活动。行政诉讼专指法院动用诉讼程序解决行政争议的活动,故不同于其他主体解决行政争议的活动。根据我国宪法规定,各级人民法院是国家的审判机关,法院是通过审判方式解决行政争议的惟一机关。所谓诉讼活动,当然是指司法机关运用诉讼程序进行的活动。一方面,在这种活动中,必须有法院主持,当事人各方参加,采用开庭举证、质证、辩论、陈述和法院裁判等诉讼形式解决行政争议。它不同于一般意义上的司法活动,如与法院国家赔偿委员会解决赔偿争议的复议程序就有很大区别。另一方面,法院诉讼活动的种类很多,也不止行政诉讼一种。如法院代表国家行使刑罚权,追究犯罪人刑事责任的活动是刑事诉讼。法院代表国家解决民事纠纷进行的

司法活动是民事诉讼。只有法院解决行政争议的司法活动才能称之为行政诉讼。

其次,行政诉讼是通过审查行政行为合法性的方式解决行政争议的活动。换言之,行政诉讼以审查行政行为为核心内容。虽然行政诉讼起因于行政争议,但并不以解决争议为核心内容,更不以定纷止争为终极目标。行政诉讼的审查和裁判对象均为具体行政行为,所以对行政行为的合法性审查是行政诉讼的主要目的。正是这一特点,决定了行政诉讼的审理形式及裁判形式都不同于一般的民事诉讼和刑事诉讼,独具特色。如行政诉讼案件不适用调解;被告对具体行政行为合法性负举证责任;行政诉讼的裁判以撤销、维持判决为主要形式等。

再次,行政诉讼是解决特定范围内行政争议的活动。行政争议是行政机关行使职权实施公务活动时引发的纠纷。此类争议形式多样,种类繁多,既有行政机关与行政机关之间,行政机关与公务人员之间的内部争议,也有行政机关与公民、法人或者其他组织之间的外部争议;既有因行政机关实施抽象行政行为引发的争议,也有行政机关实施具体行政行为引发的争议;既有行政机关实施法律行为引起的争议,也有行政机关实施事实行为引起的争议。并非所有的行政争议都能够通过法院的诉讼活动得到解决。事实上,法院解决的行政争议是特定范围内的争议。按照《行政诉讼法》的规定,法院只解决行政机关实施具体行政行为时与公民、法人或者其他

组织发生的争议。《行政诉讼法》第2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。”该规定说明，能够成为行政诉讼客体的行政争议，只能是公民、法人或者其他组织对具体行政行为不服而产生的争议。此外，《行政诉讼法》第12条规定的排除范围内的行政争议也不属于行政诉讼解决的争议。其他的行政争议依法由另外的救济途径解决。如抽象行政行为引发的争议可以通过行政复议程序解决。

最后，行政诉讼当事人地位具有特殊性。一方面，行政诉讼的原告恒定为作为行政管理相对一方的公民、法人和其他组织；行政诉讼的被告恒定为作为行政主体的行政机关和法律、法规授权的组织。当行政机关与法律、法规授权的组织不是作为行政主体，而是作为管理相对人时，行政机关也可以成为行政诉讼原告。例如，劳动局举办就业培训班收取费用后未纳税，税务局对劳动局作出处罚决定，此时，劳动局作为行政管理相对一方，有权作为原告提起诉讼。行政诉讼当事人的恒定是由行政管理活动的特点决定的。因为在行政管理中，行政机关享有国家法律赋予的命令权、强制权等，行政机关完全可通过自身享有的这些权力迫使当事人服从行政命令，履行行政义务，行政机关无须通过向法院起诉的方式达到行政目标。作为行政管理相对一方的公民、法人或者其他组织则不然，他们有义务服从行政管理，不得直接与行政机关相对抗。这是保障行政机关实施管理、行使权力，维护社会秩序和公共利益的重要前提。如果公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其权益，可以通过行政复议或行政诉讼等方式寻求救济，请求法院审查行政行为的合法性并作裁判。另一方面，行政诉讼当事人的权利义务具有特定性。行政诉讼原告享有起诉权、撤诉权，而被告不享有起诉

权和反诉权，同时对具体行政行为合法性承担举证责任。

二、行政诉讼与民事诉讼的关系

行政诉讼是从民事诉讼发展而来的诉讼形式。鉴于很多行政争议产生于民事争议或与民事争议有紧密联系，因而行政诉讼与民事诉讼也有着密切的联系，有时法院在行政诉讼中仍然要参照适用民事诉讼的程序及制度。但是，行政诉讼与民事诉讼毕竟是不同的诉讼制度，因而二者之间又有严格的区别。二者的关系主要表现在以下方面：

（一）联系

第一，由行政诉讼解决的相当一部分行政争议与民事争议交织在一起，解决行政争议成为解决民事争议的前提条件。所以，法院通过行政诉讼处理行政争议时，有可能也有必要一并解决与此相关的民事争议，这就是行政附带民事诉讼。它体现了诉讼经济原则，便于当事人双方解决争议，也可以避免出现一事多判的矛盾结果。例如，在公安、环保及工商、土地案件中，受害人或侵权人对行政行为不服提起行政诉讼的，也可以附带提起民事诉讼。当然，在民事诉讼过程中，也可能出现行政争议的先决性或行政行为合法性的审查问题。通常情况下，民事诉讼应当中止，等待行政诉讼的判决结果，即行政诉讼的判决对民事诉讼具有预决的效力。

第二，当事人因不服行政违法侵权行为提起的赔偿诉讼既有行政诉讼的特点，也兼具民事诉讼的特点。

第三，法院处理行政争议案件，需参照民事诉讼法的有关规定，采用民事诉讼规则进行。例如法院审理行政诉讼案件中，遇有期间、送达等问题，可以参照民事诉讼法的规定，这是《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》中明确规定的。

（二）区别

第一，诉讼客体和诉讼目的不同。行政诉

讼的客体是行政争议,其目的是审查行政行为的合法性,为公民、法人或者其他组织提供法律救济;而民事诉讼客体是民事争议,其目的是解决民事纠纷,保障当事人的民事权益的实现。

第二,诉讼主体不同。虽然行政诉讼和民事诉讼都是在法院主持下解决争议的活动,但二者诉讼当事人法律地位有所不同。行政诉讼主体具有恒定性,被告只能是国家行政机关或法律、法规授权的组织,而执行公务行使职权的行政主体不能作行政诉讼原告。民事诉讼就没有上述限制,当事人的诉讼地位没有恒定性,被告既可以是公民、法人,也可以是行政机关,行政机关在民事诉讼中,既可以作原告,也可以作被告。

第三,当事人的诉讼权利义务不同。行政诉讼中,当事人双方的权利义务不完全对等。例如,公民、法人或其他组织享有起诉权,而作为执行公务行使职权的行政机关就没有起诉权,也没有反诉权。被告行政机关对行政行为的合法性负有举证责任,而原告并不承担此项举证责任。但在民事诉讼中,双方当事人享有的诉讼权利和承担的诉讼义务完全对等,如一方享有起诉权,另一方就享有反诉权,而且当事人都对自己的主张负有举证义务。

第四,可否适用调解不同。行政诉讼中,法律规定禁止适用调解,即法院在诉讼中不得调解当事人双方争议,也不得以调解结案。但在民事诉讼中,调解是一项重要原则,法院既可以调解的方式进行审理,也可以调解的方法结案。

第五,判决和执行方式不同。在行政诉讼中,法院审理的重点是被告具体行政行为的合法性,法院有权对具体行政行为作出维持、撤销、变更、履行等判决,但通常不对当事人在行政法上的权利义务作出直接判决。例如,公安机关处罚了殴打乙的甲,法院只审查该处罚决定是否合法,对甲乙之间实际民事侵

权纠纷原则上不作判断,故行政诉讼的判决形式较单一。而民事诉讼审理的是民事争议,法院有权作出确认判决、给付判决和变更判决,此类判决可以直接决定当事人的民事权利义务。此外,行政诉讼判决的执行措施也不同于民事诉讼。法律对原被告规定了不同的执行措施,且被告行政机关依法享有对部分判决的直接强制执行手段。民事诉讼判决裁定的强制执行,则全部要由法院进行,而且强制执行措施普遍适用于民事诉讼原被告。

第二节 行政诉讼法

一、行政诉讼法的概念

行政诉讼法是有关行政诉讼的法律规范的总和。它是规定人民法院、诉讼当事人和其他参与人的诉讼活动程序,规范各种行政诉讼行为,调整行政诉讼关系的法律规范,也是我国法律体系中的一个重要法律部门。这一概念包括以下几个方面的内涵。

(一)行政诉讼法是规定行政诉讼活动程序的法律规范

因行政诉讼是法院在当事人及其他诉讼参与人参加下解决行政争议的活动,故法院、当事人及诉讼参与人实施诉讼行为,发生诉讼关系的步骤、方法、形式、顺序、时限均要由法律明确规定,这是保证诉讼正常进行的必要前提。行政诉讼法就是规定上述程序的法律规范。如规定行政案件的起诉与受理、审理与判决、执行等程序的规范都是诉讼法规范。

(二)行政诉讼法调整的对象是诉讼行为和诉讼关系

行政诉讼法以诉讼行为和诉讼关系为调整对象。所谓诉讼行为是指行政诉讼中法院、当事人及其他诉讼参与人在诉讼过程中实施的各种行为,如起诉、答辩、送达、裁判、妨碍诉讼、拒不执行判决等。行政诉讼法调整诉讼行为的基本方式是创设行为模式,明确规定各个诉讼主体实施行为的条件、标准及法律

后果。所谓诉讼关系是指行政诉讼过程中各方诉讼主体之间形成的特定的诉讼事实与后果之间的关系。

(三)行政诉讼法的主要内容是规定行政诉讼主体的权利与义务

行政诉讼法规定法院、诉讼当事人及其他诉讼参与人在诉讼活动中的职责、权利和义务。如人民法院享有行政争议案件的主管权与管辖权,对于符合法定条件的行政案件,法院不仅有受理的权力,也有必须受理的职责。法院享有主持案件审理,指挥庭审的权力,遇有与案件有利害关系情形时也有回避的义务。当事人有起诉的权利,也有接受终审裁判、执行法院裁判的义务。所有这些诉讼主体的权利义务及法院的诉讼职责,均由诉讼法规定。

(四)行政诉讼法是有关行政诉讼的法律规范的总和

行政诉讼法有广义、狭义之分。狭义的行政诉讼法也称形式意义上的行政诉讼法典,专指我国1989年4月4日由七届人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》。广义的行政诉讼法也称实质意义的行政诉讼法,除行政诉讼法典外,还包括一切有关行政诉讼的法律规范。它们分散在各种法律、法规及立法、司法解释中。

二、行政诉讼法的渊源

行政诉讼法的渊源是指行政诉讼法的具体表现形式。我国广义上的行政诉讼法的渊源主要有以下几种:

(一)宪法中有关行政诉讼的法律规范

宪法是国家根本大法,也是行政诉讼立法的最重要法律依据。《宪法》第41条明确规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检

举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”这一规定是制定行政诉讼法的根本依据,也是行政诉讼法的最重要渊源。此外,宪法中关于公民基本权利和自由的规定、关于人民法院审判制度及诉讼活动原则的规定等都对行政诉讼具有指导和规范意义,也是行政诉讼法的渊源。

(二)行政诉讼法典

《中华人民共和国行政诉讼法》比较完整集中地对行政诉讼的原则及各项具体制度、程序作了规定,是公民、法人或者其他组织提起行政诉讼,人民法院审理行政案件的主要依据,是行政诉讼法的基本渊源。

(三)人民法院组织法、人民检察院组织法中的有关规定

人民法院组织法中有关审判组织和审判程序的原则规定,以及人民检察院组织法中有关法律监督的原则规定都是广义行政诉讼法的渊源之一。

(四)民事诉讼法典

《行政诉讼法》颁布前,法院审理行政案件适用《民事诉讼法(试行)》第3条第2款,该款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法的规定。”《行政诉讼法》颁布施行以后,对于行政诉讼法没有规定或规定比较原则的方面,仍需参照适用《民事诉讼法》的规定,如民事诉讼法规定的期间、送达、合议制度、回避制度、诉讼保全、集团诉讼等规定,行政诉讼均可参照适用。所以,民事诉讼法也是行政诉讼法的渊源之一。法院审理行政案件适用民事诉讼法必须符合下述原则:第一,不冲突规则。对于行政诉讼法没有规定而民事诉讼法作了规定的,人民法院应当选择与行政诉讼案件的性质不冲突的民事诉讼规则。第二,行政诉讼优先规则。对于行政诉讼法和民事诉讼法都作了规定的,应当

优先选择行政诉讼法的规定,如回避制、合议制的规定。

(五)单行法律、法规

除上述行政诉讼法,民事诉讼法等法律外,有的单行的法律、法规也规定了行政诉讼的相关内容。如《治安管理处罚条例》最早规定了受处罚人享有提起行政诉讼的权利及起诉期限和条件等,《税收征管法》规定了起诉不停止具体行政行为执行、行政复议前置、起诉期限等内容,这些规定行政诉讼有关内容的法律当然也是行政诉讼法的渊源。

(六)国际条约

法院审理涉外行政诉讼案件时,还要适用我国缔结、参加或认可的涉及行政诉讼问题的国际条约和双边、多边协定,我国声明保留的条款除外。这些国际条约和协定也是行政诉讼法的渊源。

(七)法律解释

法律解释包括权力机关、行政机关及司法机关对行政诉讼法及相关法律、法规、规章所作的解释。这些法律解释同样是行政诉讼活动应当遵循的准则和规范,也是行政诉讼法的渊源之一。

三、行政诉讼法的效力范围

行政诉讼法的效力范围,是指行政诉讼法的适用范围,具体包括行政诉讼法的空间效力、时间效力、对人的效力和对事的效力。

(一)空间效力

空间效力是指行政诉讼法适用的地域范围。我国行政诉讼法适用于我国国家主权所及的一切空间领域,包括我国的领土、领空、领海以及领土延伸的所有空间。也就是说,凡在我国进行行政诉讼活动,均应适用我国行政诉讼法。当然,行政诉讼法的空间效力因法律体系的不同及法律规范的级别有所不同。如在我国香港、澳门特别行政区,不适用我国行政诉讼法。有关行政诉讼的地方性法规和自治条例、单行条例只能在本行政区域内适用。

(二)时间效力

时间效力是指行政诉讼法适用的时间范围,具体包括行政诉讼法的生效、失效的起止时间以及行政诉讼法对该法生效前发生的行政案件的溯及力。我国《行政诉讼法》第75条规定:“本法从1990年10月1日起施行。”该日期即为行政诉讼法的生效日期。同时,我国行政诉讼法不具有溯及既往的效力。

(三)对人的效力

行政诉讼法对人的效力,是指行政诉讼法能对哪些人有拘束力,对哪些人没有拘束力。我国行政诉讼法采用属地原则确定对人的效力。凡在我国领域内进行行政诉讼的,无论当事人为中国公民、法人还是外国公民、外国组织或无国籍人,均适用我国行政诉讼法。但是,中国参加或缔结的国际条约对外国公民的权利作了特殊规定的,适用该规定。例如,《中华人民共和国外交特权与豁免条例》第14条第2款规定:“外交代表享有民事管辖豁免和行政管辖豁免,……”据此,除非派遣国政府明确表示放弃豁免或者外交人员从事与公务无关的活动,行政诉讼法对其没有约束力。

(四)对事的效力

对事的效力,是指行政诉讼法对行政案件的适用范围,即人民法院的受案范围。

四、行政诉讼法与行政法的关系

(一)行政诉讼法与行政实体法

行政诉讼法是规范行政诉讼行为,调整行政诉讼关系的程序法,它规定法院、诉讼当事人及其他参与人在诉讼活动中的程序性权利和义务,因此,是有关程序规范的总和。而行政实体法是规定行政机关及相对一方实体权利义务的法律规范。所以,二者规定的内容及范围是不同的。但是,行政诉讼法与行政实体法也有一定的联系。行政实体法是目的,行政诉讼法是保证实体法得到正确实施的手段。

(二)行政诉讼法与行政程序法

行政诉讼法与行政程序法都属于程序法,都是保证行政实体法正确实施的手段。但适用的主体不同,所处的阶段也不同。行政诉讼法主要是法院审理行政案件的程序依据;而行政程序法主要是行政机关行使行政权力,实施公务行为的依据。从适用的阶段看,行政诉讼法是审理行政案件时适用的程序法,因而是事后救济程序;而行政程序法是关于行政行为的程序法,它贯穿于行政行为的全过程,不仅包括事后救济程序,也包括事前、事中程序。通常情况下,行政实体法首先通过行政程序法得以实施,只有发生行政争议时,才有适用行政诉讼法,通过诉讼程序实施行政实体法的必要。

五、行政诉讼法的立法目的

行政诉讼法的立法目的,即制定行政诉讼法的宗旨或作用。根据《行政诉讼法》第1条的规定,我国制定行政诉讼法的目的体现为以下三个方面:

(一)保证人民法院正确、及时审理行政案件

《行政诉讼法》颁布之前,我国法院审理行政案件主要适用《民事诉讼法(试行)》的有关规定。由于行政案件不同于民事案件,行政案件是行政机关与公民、法人之间的争议,而民事案件是公民、法人个人之间的争议,两类争议的性质有很大差别,完全用解决民事争议的程序规则去解决行政争议,必然会影响案件的审理效果,也容易忽视行政诉讼的特点,达不到解决行政争议的目的。例如,调解是民事诉讼的基本原则之一,但不能适用于行政争议的处理,因为调解的前提是当事人有权放弃或处置自己的权益,而行政机关法定职权具有权责统一的特点,禁止行政机关任意处置或放弃自己的法定职权,所以,调解原则就无法适用于行政案件的处理。此外,民事诉讼实行谁主张、谁举证的原则也不适用于行政诉讼,因为行政诉讼被告具有较强的举证能力,而原告很难证明被告的违法之处,

故行政诉讼不宜适用谁主张、谁举证原则,而应实行被告负举证责任的原则。鉴于民事诉讼法有诸多方面不适于解决行政争议,而行政诉讼本身具有自己的特点和规律,这就要求在民事诉讼法之外设计一套适合于处理行政争议的诉讼制度。这也正是当初制定行政诉讼法的最主要原因。行政诉讼法的制定实施为人民法院正确及时地审理行政案件提供了依据。行政诉讼法规定的基本原则和制度,如法院的受案范围、管辖、证据制度、审理程序、审理方式和期限以及人民检察院对行政诉讼进行法律监督等内容,对于人民法院正确及时审理行政案件发挥了重要作用。

(二)保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼法的最主要目的是为遭受行政机关侵害的公民、法人或其他组织提供救济途径,通过诉讼方式保护公民、法人或者其他组织的合法权益。随着现代行政管理活动日趋广泛和复杂,行政侵权现象时有发生,给公民、法人或者其他组织造成损害。如何为受害人提供充分有效的法律救济,是现代法治国家面临的一项重要任务。在众多的救济途径中,行政诉讼可谓是最有效的途径之一。行政诉讼法的许多规定,如行政诉讼的基本原则和制度,受案范围、案件管辖、起诉和受理、赔偿诉讼、判决等内容,均充分体现了行政诉讼法保护公民、法人和其他组织合法权益的立法宗旨。从这个意义上来说,行政诉讼法是一部人权保障法,它不仅为公民人身权、财产权遭受损害提供救济,而且在有法律规定的情下,对于公民劳动权、受教育权、政治权利和自由也提供了有效的保护和救济。法院通过撤销违法具体行政行为,改变显失公正行政处罚行为,判令被告履行法定职责或承担赔偿责任等多种方式为公民、法人或其他组织提供了充分有效的救济。从现有行政案件的统计数字看,接近40%的原告通过行政诉讼推翻或改变了行政机关的具体行政行为,

依法维护了自身合法权益,这一事实充分证明,行政诉讼法在保护公民、法人或者其他组织合法权益方面的作用是十分显著的。

(三)维护和监督行政机关依法行使行政职权

行政诉讼法并不是单纯的公民权利救济法,同时也是司法机关对行政机关实施监督的法。根据我国行政诉讼法的规定,法院通过审理行政案件,有权撤销违法的具体行政行为,有权维持合法的具体行政行为。撤销违法的具体行政行为,不仅意味着对行政行为的否定评价,而且也是防止行政机关再犯同样错误的重要监督方式。维持合法的具体行政行为,其实质是通过司法裁判的形式肯定正确合法的行政行为,并使之具有最终的法律效力。就这一点而言,行政诉讼法对行政机关合法行使职权起到维护支持的作用。

行政诉讼法对行政机关行使职权的行为既有监督作用,又有维护作用。行政诉讼法在保护公民、法人或其他组织合法权益与监督和维护行政机关依法行使职权方面并不矛盾。维护和监督行政机关依法行使职权的最终目的是保护公民、法人或者其他组织的合法权益,同样,只有促进行政机关依法行政,公民、法人和其他组织的合法权益才能得到更广泛、更切实的保护。那种只强调行政诉讼法的监督作用,忽视行政诉讼法的维护作用,或者只强调对行政机关的维护作用,忽视对公民、法人或其他组织的救济保障作用的观点都是片面的、有害的。

第三节 行政诉讼的基本原则^①

行政诉讼基本原则是指行政诉讼法规定的,贯穿于行政诉讼的主要过程,对行政诉讼活动起支配作用的基本行为准则。行政诉讼基本原则为行政诉讼法所规定,对行政诉讼活动有拘束力。行政诉讼的基本原则属法律原则,是支配行政诉讼活动的基本行为准则。

无论是人民法院还是诉讼当事人、其他诉讼参与人都要遵循。所有的诉讼行为都必须遵守这些原则。而且行政诉讼基本原则贯穿于行政诉讼的主要过程。

行政诉讼的基本原则不同于行政诉讼的具体规则。两者虽然都对行政诉讼活动起规范作用,但行政诉讼基本原则在法律规范中处于较高层次,对行政诉讼具体规则的制定和运用起指导作用。行政诉讼基本原则一旦为立法所确认,就具有指导和规范行政诉讼活动的作用。其作用表现为:

首先,对行政诉讼规则体系的建立具有指导意义。行政诉讼的各项具体制度,如受案范围的确定制度,当事人制度,证据制度及行政诉讼案件的审理程序都受行政诉讼基本原则的指导。其次,对行政诉讼基本原则的掌握还有助于对行政诉讼具体规范的理解,特别当行政诉讼法的具体条文不很明确时,行政诉讼的基本原则可以起到补缺拾遗指导规范的作用,各方诉讼参加人或法院可以将行政诉讼的基本原则直接作为诉讼的依据。

一、人民法院依法独立行使行政审判权原则

人民法院依法独立行使审判权,是我国宪法规定的一项重要原则,行政诉讼活动必须遵循。《行政诉讼法》第3条第1款规定:“人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”该原则包含以下内容:

第一,行政审判权由人民法院统一行使。行政审判权是人民法院根据诉讼当事人的请求,并在双方当事人的参加下,依照诉讼程序居中审理,裁判行政争议的权力。行政审判权具有统一性和完整性。首先,行政审判权是我国的司法主权不可分割的组成部分,只能由人民法院代表国家行使,任何外国政府和机

^① 本节参考了马怀德主编的《中国行政诉讼法》(中国政法大学出版社1997年版)第一章第二节有关内容。