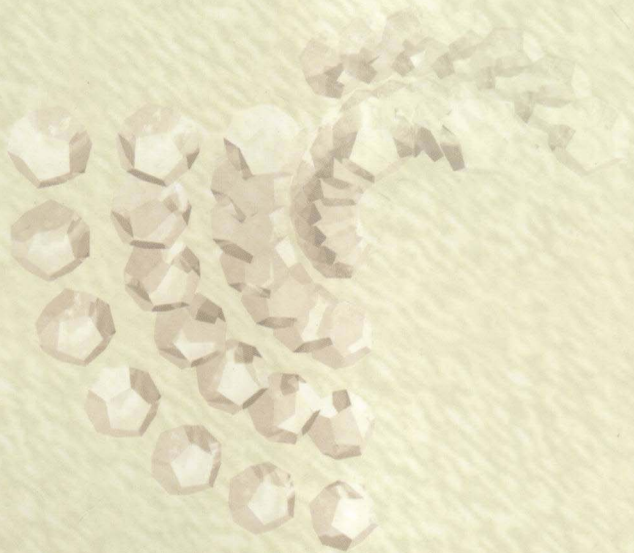




中国行政诉讼法教程

应松年 主编



当代世界出版社

A0934778

中国行政诉讼法教程

应松年 主编

当代世界出版社

责任编辑 彭新良 东 雨

封面设计 孙超英

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政诉讼法教程/应松年主编. -北京:当代世界出版社, 2000. 5

ISBN 7-80115-333-2

I. 中… II. 应… III. 行政诉讼法-中国-教材
IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 26517 号

当代世界出版社出版发行

(北京市复兴路4号 邮编:100860)

济南申汇印务有限责任公司印刷 新华书店经销

开本:850×1168毫米 1/32 印张:8.875 字数:227千字

2000年5月第1版 2003年6月第4次印刷

印数:140000册 定价:11.90元

ISBN 7-80115-333-2/D·90

属印装质量问题印厂负责调换



应松年，国家行政学院法学部主任、教授，博士生导师，享受政府特殊津贴。第九、十届全国人大代表，内务司法委员会委员，北京市第十、十一届全国人大代表，内务司法委员会委员。中国法学会行政法研究会副会长兼秘书长，全国人大法工委行政立法研究组副组长，最高人民法院、最高人民检察院特邀咨询员，公安部特邀监督员。曾参与《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《立法法》的起草工作，主要著作：《行政行为法》、《中国走向行政法治探索》、《行政法学新论》、《比较行政程序法》、《行政程序法立法研究》、《依法行政读本》、《走向法治政府》等。

说 明

《中国行政诉讼法教程》是中共中央党校函授学院本科班法律专业开设的一门基本部门法学课。

本书的编写以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从我国社会主义行政法制建设的实际出发，结合函授教学的特点，依据我国《行政诉讼法》及《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》等有关法律文件，简明扼要地阐述了行政诉讼法的基本概念、基本原则和基本制度。全书力求简明扼要，通俗易懂，理论与实践相结合。

本书由我国著名行政法学家、国家行政学院法学部主任、中国法学会行政法研究会副会长兼秘书长、博士生导师应松年教授主编，参加撰稿的有：应松年（第一章）、王宝明（第四、七、八章）、何海波（第二、五章）、冯慧（第三、十一章）、熊菁华（第六、九、十章）。这次印刷前，请作者对全书进行了修订。

书中如有不妥之处，请读者指正。

当代世界出版社

中共中央党校函授学院

2003年4月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	1
第一节 行政诉讼与行政诉讼法	1
第二节 行政诉讼法律关系	10
第三节 行政诉讼的基本原则	15
第四节 行政诉讼法的意义和作用	21
第五节 外国行政诉讼制度	24
第二章 行政诉讼受案范围	34
第一节 行政诉讼受案范围概述	34
第二节 行政诉讼法对受案范围的概括规定	38
第三节 行政诉讼法列举的受案范围	46
第四节 行政诉讼法规定法院不受理的案件	53
第三章 行政诉讼的管辖	67
第一节 行政诉讼管辖概述	67
第二节 级别管辖	71
第三节 地域管辖	73
第四节 管辖权的移送、指定和转移	77
第五节 管辖权异议及处理	81
第四章 行政诉讼参加人	83
第一节 行政诉讼参加人概述	83
第二节 行政诉讼原告	85

第三节	行政诉讼被告	90
第四节	行政诉讼的共同诉讼人	95
第五节	行政诉讼第三人	96
第六节	行政诉讼代理人	99
第五章	行政诉讼证据	102
第一节	证据的概念与种类	102
第二节	行政诉讼举证责任	106
第三节	证据的收集	117
第四节	证据的审查与采纳	122
第五节	事实认定与理由说明	132
第六章	行政诉讼的起诉和受理	136
第一节	诉与诉权概述	136
第二节	行政诉讼的起诉	143
第三节	行政诉讼的受理	153
第四节	行政诉讼附带民事诉讼	157
第七章	行政诉讼程序	165
第一节	行政诉讼一审程序	165
第二节	行政诉讼二审程序	182
第三节	行政诉讼审判监督程序	188
第四节	行政诉讼的诉讼期间、送达	191
第五节	行政诉讼的执行程序	193
第八章	行政诉讼的法律适用	196
第一节	行政诉讼法律适用概述	196
第二节	行政审判的法律依据	197
第三节	行政审判中处理法律规范冲突的规则	202

第九章 行政诉讼裁判	207
第一节 行政诉讼的判决	207
第二节 行政诉讼的裁定	228
第三节 行政诉讼的决定	237
第十章 行政诉讼与行政赔偿	241
第一节 行政赔偿概述	241
第二节 行政赔偿的范围和原则	246
第三节 行政赔偿的程序和诉讼	254
第十一章 涉外行政诉讼	264
第一节 涉外行政诉讼概述	264
第二节 涉外行政诉讼的原则	266
第三节 涉外行政诉讼的法律适用	268
第四节 涉外行政诉讼的代理、期间和送达	270

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼与行政诉讼法

一、行政 诉 讼

行政诉讼在大陆法系有些国家称为行政审判、行政司法、行政案件诉讼，性质上属于行政案件的法律制度，它与民事诉讼和刑事诉讼并列为三大基本诉讼制度。在英美法系国家则一般称为司法审查。各国的具体制度虽有不同，但大致都是指由法院或行政法院处理解决。我国第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，并于1990年10月1日起施行，标志着我国行政诉讼制度的全面建立。

根据我国行政诉讼法的规定，我国行政诉讼的概念可界定为：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，依法向人民法院提起诉讼，由人民法院作出裁判的诉讼活动。作为静态表述时，也可称为法律制度。其主要特点是：

1. 行政诉讼双方当事人，有一方必须是行政机关。

这与民事诉讼不同。这里所说的行政机关，是指由宪法和法律规定其职责权限，由人民代表大会或其常务委员会确定并任免其领导人，或在国务院编制序列以内的机关。法律法规授权的组织，也可称为广义的或诉讼意义上的行政机关。也有人将行政机关和法律法规授权的组织合称为行政主体。其他不能行使行政权力的社会团体、企事业单位，都不能称为行政机关或行政主体，

也不能成为行政诉讼的被告。不仅如此，根据行政诉讼法的规定，中国行政诉讼双方当事人的原告和被告，是恒定不变的。原告必须是公民、法人或其他组织，被告必须是行政机关，不能倒置。这与有些国家原被告并不恒定的情况不同。主要原因是，在中国行政法上，行政机关的具体行政行为一般都具有强制执行力。在公民、法人或其他组织不履行行政法上的义务时，行政机关可以申请人民法院强制执行，或依法自行强制执行。这就是说，行政机关完全有能力使其所作的具体行政行为落实，无须通过向法院提起诉讼来实现。相反，公民、法人或其他组织对行政机关的具体行政行为只能服从与执行。如果认为具体行政行为侵犯其合法权益，就只有向法院提起诉讼，请求保护。因此，中国行政诉讼中的原告，只能是公民、法人或其他组织；行政机关只能是被告。中国行政诉讼具有单向性。正因如此，人们把行政诉讼俗称“民告官”。

需要注意的是，作为原告的公民、法人或其他组织，也包括作为被管理的一方、以普通机关法人身份出现的行政机关或其他国家机关在内。作为被管理一方的行政机关或其他国家机关，同样要受作为管理一方的行政机关的具体行政行为的约束，他们如果对具体行政行为不服，认为侵犯其合法权益，同样可以作为原告提起行政诉讼。如公安局建房时，不服土地局或规划局对其建房所作的行政处罚，也可以向法院提起行政诉讼。这时公安局的身份，只是普通的被管理者。

在有些学术著作中，常常将作为原告的公民、法人或其他组织，简称为行政相对人，行政相对人是行政法学理论上常用的概念，法律上并无明确界定，一般理解为行政处理决定所指向的一方。但这一概念用于行政诉讼，在实践中易于产生歧义。行政诉讼法上所指原告，是认为其合法权益受到具体行政行为侵犯的人，其范围较“相对人”要广泛得多。《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》中表述为“与

具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼”（第12条）。例如，处理海上走私，行政机关将处罚决定交给船长，宣布没收船载货物。实际上这些货物并不属于船长。按简单的逻辑，船长就是处罚决定的“相对人”。但真正权益者是货主。如按简单的“相对人”要求，货主就会被排斥在原告的范围之外，这是不符合行政诉讼的立法宗旨的。故一般不应用“相对人”这一概念。如果用，也必须作广义的理解，即与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或其他组织，都可以是“行政相对人”。

2. 行政诉讼的客体，是被公民、法人或其他组织认为侵犯其合法权益的行政机关的具体行政行为。

行政机关行使行政权产生法律后果的行为，称为行政行为。在行政法学理论上，行政行为有抽象（普遍）与具体之分。抽象（普遍）行政行为是指行政机关在法定的职权范围内，依照法定程序制定具有普遍约束力的行为规则的行为，即制定行政规范的行为。具体行政行为则是行政机关行使行政职权，针对特定的人就特定事件所作的直接影响其权利义务的行为。

在行政诉讼法颁布以前，有一些法律文件常将行政机关针对特定对象的直接影响其权利义务的行为称为“行政处理决定”。在起草行政诉讼法时也曾用过这一名称。但在实践中存在这样一个问题：有些人认为，既然是“处理决定”，就应该是书面文件。从行政法学理论说，行政机关所做的一切涉及公民权利义务的行为，当然应该是“要式”行为，即应该是书面文件。但实际情况并非如此。由于我国有些行政机关工作人员的行政法制意识不强，他们在作出一些影响公民权利义务的行为时，特别是一些不合法行为时，常常并没有书面决定。在这种情况下，公民、法人或其他组织如果向法院提起诉讼，就有可能因没有书面文件而被剥夺了诉讼权。这不符合行政诉讼的立法宗旨，不利于保护公民、法人或其他组织的合法权益。相反，却有放纵违法行政行

为的可能。因此，改为“具体行政行为”，以示不管行政机关的行为有无书面决定，只要有行为，公民、法人或其他组织认为该行为影响其权利义务，因而向法院提起诉讼，法院就应受理。

将行政行为分为具体行政行为与抽象行政行为原是行政法学上的学理分析，在实践中运用时，界限就常常很不清楚。比如一个是省政府发布高速公路收费规定的行为；另一个是为修高架桥而要拆迁住户 150 家的行为，这两个行为是抽象还是具体？当然，二者都针对特定事项，但前者长期有效，人数无法确定。后者人数确定，行为一次性有效，可以认为，前者属于抽象（普通）行政行为，后者属于具体行政行为。以此对界定抽象行为与具体行为时，就需在针对“特定事或人”以后，再加上“人数是可以确定的”和“仅为一次有效”这样两个条件。但还可以有不同的例子，比如，某节日前，某政府市长要求在该市街头所设摊贩全部搬走。这是具体还是抽象？按理说，搬走的人是可以数清的，但实际上很难。由于行政诉讼法规定具体行政行为为可诉，而抽象行政行为为不可诉，因此，具体划清这两者的界限十分必要，但又是相当困难的，正因具体行政行为与抽象行政行为的界定十分困难，或者说只有某些相对的界限，因而最高人民法院在解释行政诉讼的受案范围时，规定为“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围”（第 1 条），避开了具体行政行为的界定。但《行政诉讼法》明确规定，“具体行政行为”是诉讼的客体，并规定了抽象行政行为为不可诉，因此，对具体行政行为作出明确界定，对诉讼实践仍就是十分必要的。

具体行政行为应该包括行使职权和履行职责，即作为和不作为两个方面。行政诉讼的根本目的是要人民法院通过对行政案件的审理，监督行政机关是否依法行使职权和履行职责，以保护公民、法人或其他组织的合法权益免受行政机关违法行为的侵害。

对公民权益造成侵害的，可能是作为，也可能是不作为。行政诉讼法规定的受案范围，就包括了作为与不作为两部分。行政诉讼是公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为向人民法院提起的诉讼。行政机关作为或不作为具体行政行为，公民、法人或其他组织不服该行为，这就形成了争议，因此可以说，行政诉讼就是解决行政争议的制度。

3. 行政诉讼是向人民法院提起，由法院依法作出裁判的诉讼制度。

与民事诉讼原则上由法院解决和裁判不同，公民、法人或其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的争议，一般有两条解决途径：一是公民、法人或其他组织向作出具体行政行为的行政机关或其上级行政机关提出申诉，进行行政复议；二是向人民法院起诉，人民法院将按照行政诉讼法的规定，对行政案件作出裁判，这就是行政诉讼。

由于行政复议和行政诉讼都是解决行政争议的，且两者有密切关联，因而学术上将这两者合称为“行政争议”。

二、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的概念

行政诉讼与行政诉讼法是两个既有联系又有区别的概念。行政诉讼在作动态理解时，是法院和当事人以及其他诉讼参与人为解决行政争议所进行的诉讼活动；在作为静态理解时，则是解决行政争议的法律制度。而行政诉讼法则是规定、制约行政诉讼的法律规范，是进行行政诉讼活动的行为规则。

行政诉讼法有狭义和广义两种解释。狭义的行政诉讼法，特指具有专门、完整法律形式的行政诉讼法法典。在我国，就是《中华人民共和国行政诉讼法》。广义的行政诉讼法是指不论何种形式，只要在内容上是规定行政诉讼的法律规范，都属于此。它包括：

1. 宪法中有关行政诉讼的规范；
2. 行政诉讼法典；
3. 司法机关组织法中有关行政诉讼的规范；
4. 行政诉讼法中没有作具体规定，但民事诉讼法中能适用于行政诉讼活动的部分规范；
5. 行政法律中有关行政诉讼的规范；
6. 权力机关和司法机关有关行政诉讼的法律解释；
7. 有关行政诉讼的国际条约等。^①

(二) 行政诉讼法的效力

行政诉讼法的效力指行政诉讼法适用的效力范围，包括空间、时间、对人和对事的效力四个方面。

1. 空间效力也称地域效力。我国行政诉讼法适用的空间效力包括我国领陆、领海、领空以及领土延伸部分的所有空间。凡在我国领域内发生的行政案件和进行的行政诉讼，均适用我国行政诉讼法的规定，但香港和澳门特别行政区除外。香港和澳门特别行政区适用该两特别行政区的司法审查和行政诉讼法规范。

2. 时间效力。行政诉讼法的时间效力指行政诉讼法生效、失效及溯及既往的效力等。我国《行政诉讼法》从1990年10月1日起生效。失效时间未作规定。一般不溯及既往，即对行政诉讼法生效前发生的行政案件不适用。

3. 对人的效力。行政诉讼法对人的效力指行政诉讼法适用于哪些人。根据我国《行政诉讼法》第2条和第70条的规定，凡在我国领域内进行行政诉讼的当事人，适用我国的行政诉讼法。这些人包括中国的公民、法人和其他组织；在我国进行行政诉讼的外国人、无国籍人和外国组织。后者法律另有规定的除外。

^① 应松年主编：《行政诉讼法学》，中国政法大学出版社1994年版，第5页。

4. 对事的效力。也即行政诉讼的受案范围。

(三) 行政诉讼法的立法宗旨

《行政诉讼法》第1条规定行政诉讼法的立法宗旨是：

1. 保证人民法院正确、及时审理行政案件

第一，行政诉讼法授予人民法院在行政诉讼中各项重要职权，如对行政案件的审查权、受理权、裁判权、强制执行权等等，以及行使职权的方式。

第二，行政诉讼法规定了一系列审理行政案件的程序和制度，以保证人民法院运用这些职权，采取必要方式，遵循法定程序，正确、及时审理行政案件，解决行政争议。

第三，行政诉讼法规定了各方当事人的权利义务，以及检察院的监督等等，对人民法院正确、及时审理行政案件具有保证作用。

2. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

这是行政诉讼法的根本目的。行政机关在行使职权、履行职责的过程中，与公民、法人和其他组织发生的矛盾，在社会诸多矛盾中，占有相当数量。而且由于行政机关处于优势地位，容易产生侵犯公民合法权益的情况，公民凭自身力量难以抗拒。这就需要建立一种强有力的法律制度，在公民合法权益被侵害时，能受理公民的申请，保护公民合法权益。行政诉讼制度就是这样一种保护公民合法权益的制度。

3. 维护和监督行政机关依法行使职权

在公民、法人和其他组织提起的行政诉讼中，有相当一部分是行政机关的具体行政行为并不违法，而是由于公民、法人和其他组织有不同看法或误解而产生的。在这种情况下，法院经过审理，就会判决维持，这也就是对行政机关依法行使职权的维护。此外，根据《行政诉讼法》第66条的规定，公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行。这也是对行政机关依法行使

职权的支持和维护。

从整体上说，行政诉讼法是一部监督和促进行政机关依法行使职权，圆满完成行政任务，维护人民权益的法律。行政诉讼法规定的一些核心内容，都是监督行政机关依法行使职权的。

保证人民法院正确、及时审理行政案件、保护公民合法权益与维护监督行政机关依法行使职权，是行政诉讼法的立法宗旨，但是，这三项立法宗旨不应是并列的。保护公民合法权益，是制定行政诉讼法的根本目的。其实，人民法院的一切审判工作，行政机关的一切行政行为，其最终目的都是为了保护公民的合法权益。因此，在设计行政诉讼的具体制度时，都应该以保护公民合法权益为出发点和落脚点。要把保护公民合法权益的精神贯穿于行政诉讼的一切制度之中。以此来衡量和检查目前行政诉讼中的一些制度，有些就值得研究。比如，迄今还有一些法院将应该受理的行政案件拒之门外，不予受理。虽然行政诉讼法规定对不予受理的行政案件应予7日内作出裁定，有些法院硬是公然违法，不予裁定，而上级法院则强调在没有书面裁定的情况下，他们也无能为力，使公民告状无门。7日内应作出裁定，原是行政诉讼法为防止有些法院不受理应该受理的案件，加强上级法院对其监督的一项制度。但由于制度设计不严密，使在此类情况下的“保护公民合法权益”流为空谈。再如“中止诉讼”，原为在适用法律遇见困难时，须向上级法院请示而定，但由于规定不严密，既无时限，也无救济程序，就成了某些法院将案件挂起来的手段，不利于保护公民权益，等等。另一种情况是，注意了对行政机关的监督，但公民的合法权益并未受到保护，例如：行政诉讼法规定了程序违法可以撤销，但撤销了可以重做，结果就使公民的程序权利难以保护，而程序权利是公民权利中最重要的组成部分。程序权利背后，总是与实体权利紧密相联的。再如，有些民事、经济纠纷，由于政府干预而被扭曲，提起诉讼后，撤销了政府干预，但公民的真正权益并未得到保护，尚须再提起民事诉

讼，旷日持久，劳民伤财。有些案件甚至连续提起几次行政诉讼、民事诉讼而尚未解决，等等。因此，如何使行政诉讼中的一切制度都以保护公民权益为根本宗旨，是今后改进行政诉讼制度的关键和核心。

（四）行政诉讼法与其他部门法的关系

1. 行政诉讼法与行政法

行政诉讼法是规定诉讼程序规则的法，行政法是规定行政实体和行政程序权利义务的法，两者规定的内容及范围不同。但当行政机关在行使职权时与公民、法人或其他组织发生争议，或行政机关的行为侵犯公民、法人和其他组织的合法权益时，就需要通过行政诉讼程序予以解决和保护。没有行政诉讼法，行政法的许多规定都难以得到正确落实；反之，没有行政法，行政诉讼就失去其存在目的和意义。两者不能分离，实际上很多国家都把行政诉讼作为行政法的组成部分，两者不可分割。

2. 行政诉讼法和民事诉讼法

行政诉讼法和民事诉讼法是两种性质不同的诉讼法，因而两者在宗旨、具体程序方面有很大差别。但两者又都属于诉讼程序方面的法律，因而在诉讼原则、具体程序方面又有很多共同点。从历史看，民事诉讼早于行政诉讼，行政诉讼常常从民事诉讼中独立出来。民事诉讼法的规定比较详尽，很多国家行政诉讼法则仅规定与民事诉讼不同的制度和程序，相同部分按民事诉讼法的规定施行，两者关系极为密切。

实际上，在英美法系的许多国家，行政诉讼与民事诉讼并不分离，而是统一由普通法院审理。

从我国具体情况看，民事诉讼与行政诉讼分立为二类诉讼。但我国的行政诉讼也从民事诉讼分离而来，且行政诉讼法的规定也仍比较简略。许多具体程序在行政诉讼法中没有规定。在这种情况下，如果需要适用民事诉讼法的有关规定，而该规定又并不与行政诉讼法的基本精神和原则相抵触，可以适用民事诉讼法的