

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

行政诉讼法学

(第二版)

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

(第二版)

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马怀德 王青斌 杨伟东
张 红 周兰领 高秦伟

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. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 6

21 世纪行政法学系列教材

ISBN 978-7-300-21470-2

I. ①行… II. ①马… III. ①行政诉讼法—法的理论—中国—高等学校—教材
IV. ①D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 127848 号

21 世纪行政法学系列教材

总主编 应松年

行政诉讼法学 (第二版)

主 编 马怀德

Xingzheng Susongfaxue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14.25 插页 2

字 数 322 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2009 年 9 月第 1 版

2015 年 8 月第 2 版

印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

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。中国行政法学研究会会长，中国法学会常务理事，中国监察学会副会长，中国学位与研究生教育学会副会长。最高人民法院特邀咨询员，最高人民检察院专家咨询委员。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、国家食品药品监督管理局及山东省、福建省、湖南省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、首都劳动奖章。

出版学术专著、合著二十余部，专著有《行政法律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。承担多项国家社科基金重大项目和规划项目、教育部重大攻关项目、司法部及北京市科研课题。

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

第二版修订说明

2014年，党的十八届四中全会召开，通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，开启了我国全面推进依法治国的新征程。特别是随着2014年《中华人民共和国行政诉讼法》的修改和2015年《中华人民共和国立法法》的修改，我国行政法治实践进入新阶段。《行政诉讼法》自颁布以来，在保障公民、法人和其他组织的合法权益，规范行政行为，监督行政机关依法行政等方面意义重大，是我国行政法治的重要组成部分。作为反映和指导行政诉讼实践发展的行政诉讼法学理论，必须与时俱进、不断更新。行政诉讼法学理论不仅要回答行政诉讼实践中出现的各种新问题，更要从理论的高度审视和研究这些问题，探究行政诉讼的基本规律和发展方向，发挥对行政诉讼实践的引领指导作用。为及时反映我国行政诉讼法学理论和实践取得的最新成果，将《行政诉讼法》、《立法法》修改的重要内容充实到教材中，编写组决定对《行政诉讼法学》一书进行全面修订。

本次修订由主编马怀德和中国政法大学博士研究生汤磊、覃慧、王玓完成。

本教材编写组

2015年4月

编写说明

《行政诉讼法学》是为大学法学本科学生编写的教材。编写时，我们确定了以下几项目标和要求：

第一，内容全面，重点突出。力求科学、系统地阐释行政诉讼法这门课程应包含的基本知识，反映其相互联系及发展规律。本书系统介绍了我国行政诉讼的理论与制度，包括行政诉讼受案范围、管辖、参加人、行政诉讼证据、行政诉讼程序与审理规则、行政诉讼裁判、执行、涉外行政诉讼以及行政赔偿诉讼。本书重点讲解了行政诉讼区别于民事诉讼和刑事诉讼的原理和制度，目的在于揭示行政诉讼本身的特殊性，使学生通过学习，能够掌握行政诉讼法的精髓。

其二，理论性与实践性相结合。行政诉讼法学作为应用法学，必须强调理论与实践紧密结合。我国行政法和行政诉讼法取得的一些新成果，大多是实践发展的总结和反映，而理论上的发展又会推动实践的进步。本书作者在编写过程中始终贯彻了这一原则。

其三，介绍性与启发性相结合。《行政诉讼法学》一书在介绍我国行政诉讼制度的同时，也注重对外国行政诉讼制度进行简单介绍，并能结合行政法学界的最新研究成果，对行政诉讼理论与制度进行颇有启发性的探讨，还对我国行政诉讼法典的修改进行了前瞻性探讨，有助于引发学生的兴趣，同时引导学生对行政诉讼理论与制度进行深入思考。

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（中央财经大学教授、博士生导师），第二章、第六章；

王青斌（中国政法大学教授、硕士生导师），第三章、第九章；

周兰领（公安部道路交通安全研究中心研究员、法学博士），第四章、第五章；

杨伟东（国家行政学院教授、博士生导师），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

21世纪高等院校法学系列精品教材

书名	ISBN	作者	定价
法律解释学	978-7-300-13251-8	王利明 著	32.00
民法总论	978-7-300-10961-9	王利明 著	35.00
人格权法	978-7-300-10990-9	王利明 著	35.00
经济法学(第二版)	978-7-300-16089-4	张守文 著	45.00
财税法学(第四版)	978-7-300-19447-9	张守文 著	48.00
民事诉讼法(第二版)	978-7-300-17668-0	张卫平 著	46.00
物权法(第三版)	978-7-300-18789-1	崔建远 著	59.80
判例刑法学(教学版)	978-7-300-14059-9	陈兴良 著	39.80
刑法总论(第二版)	978-7-300-14090-2	周光权 著	45.00
刑法各论(第二版)	978-7-300-14202-9	周光权 著	55.00
刑事诉讼法学(第四版)	978-7-300-18548-4	郑旭 著	45.00
侵权法学	978-7-300-13533-5	周友军 著	49.80
普通公司法	978-7-300-11227-5	邓峰 著	68.00
网络法学	978-7-300-11004-2	刘品新 著	25.00
中国宪法(第四版)	978-7-300-12301-1	许崇德 主编	29.80
商法学(第三版)	978-7-300-13955-5	徐学鹿 主编	49.80
证据学(第五版)	978-7-300-18181-3	陈一云 主编	35.00
外国法制史(第三版)	978-7-300-16149-5	林榕年 叶秋华 主编	38.00
婚姻家庭法学(第三版)	978-7-300-16894-4	杨大文 龙翼飞 主编	29.00
民事诉讼法(第四版)	978-7-300-18072-4	田平安 主编	48.00
法社会学新阶	978-7-300-18452-4	付子堂 主编	35.00



《 》*任课教师调查问卷

为了能更好地为您提供优秀的教材及良好的服务,也为了进一步提高我社法学教材出版的质量,希望您能协助我们完成本次小问卷,完成后您可以在我社网站中选择与您教学相关的1本教材作为今后的备选教材,我们会及时为您邮寄送达!如果您不方便邮寄,也可以申请加入我社的法学教师QQ群:83961183(申请时请注明法学教师),然后下载本问卷填写,并发往我们指定的邮箱(cruplaw@163.com)。

邮寄地址:北京市海淀区中关村大街31号中国人民大学出版社411室收

邮 编:100080

再次感谢您在百忙中抽出时间为我们填写这份调查问卷,您的举手之劳,将使我们获益匪浅!

基本信息及联系方式:*

姓名:_____性别:_____课程:_____

任教学校:_____院系(所):_____

邮寄地址:_____邮编:_____

电话(办公):_____手机:_____电子邮件:_____

调查问卷:*

1. 您认为图书的哪类特性对您使用教材最有影响力?() (可多选,按重要性排序)

- | | |
|----------------|-----------|
| A. 各级规划教材、获奖教材 | B. 知名作者教材 |
| C. 完善的配套资源 | D. 自编教材 |
| E. 行政命令 | |

2. 在教材配套资源中,您最需要哪些?() (可多选,按重要性排序)

- | | |
|---------|--------------|
| A. 电子教案 | B. 教学案例 |
| C. 教学视频 | D. 配套习题、模拟试卷 |

3. 您对于本书的评价如何?()

- | |
|------------------------------------|
| A. 该书目前仍符合教学要求,表现不错将继续采用。 |
| B. 该书的配套资源需要改进,才会继续使用。 |
| C. 该书需要在内容或实例更新再版后才能满足我的教学,才会继续使用。 |
| D. 该书与同类教材差距很大,不准备继续采用了。 |

4. 从您的教学出发,谈谈对本书的改进建议:_____

选题征集:如果您有好的选题或出版需求,欢迎您联系我们:

联系人:黄 强 联系电话:010-62515955

索取样书:书名:_____

书号:_____

目 录

第一章 行政诉讼法概述	1
第一节 行政诉讼	1
第二节 行政诉讼法	11
第三节 行政诉讼的目的和基本原则	14
第二章 行政诉讼的受案范围	22
第一节 行政诉讼受案范围概述	22
第二节 应予受理的案件范围	29
第三节 不予受理的案件范围	35
第三章 行政诉讼管辖	42
第一节 行政诉讼管辖概述	42
第二节 级别管辖	45
第三节 地域管辖	47
第四节 裁定管辖	49
第五节 管辖异议	53
第四章 行政诉讼参加人	55
第一节 行政诉讼参加人概述	55
第二节 行政诉讼的原告	57
第三节 行政诉讼的被告	64
第四节 行政诉讼第三人	69
第五节 共同诉讼人	71
第六节 诉讼代理人	74
第五章 行政诉讼程序	76
第一节 起诉与受理	76
第二节 行政诉讼的第一审程序	86
第三节 行政诉讼的简易程序	92
第四节 行政诉讼的第二审程序	94

第五节 行政诉讼审判监督程序	96
第六节 行政诉讼中的其他制度	103
第六章 行政诉讼证据	114
第一节 行政诉讼证据概述	114
第二节 行政诉讼证据的提供	120
第三节 行政诉讼证据调取、出示、保全、补充规则	124
第四节 行政诉讼证据的对质辨认和核实	129
第七章 行政诉讼的审理规则	138
第一节 行政诉讼的审理对象	138
第二节 行政诉讼的审查标准	142
第三节 行政诉讼的法律适用	147
第八章 行政诉讼裁判	151
第一节 行政诉讼的判决概述	151
第二节 一审判决	153
第三节 二审判决与再审裁判	168
第四节 行政诉讼的裁定与决定	170
第九章 行政诉讼执行	174
第一节 行政诉讼裁判的执行	174
第二节 非诉行政案件的执行	184
第十章 涉外行政诉讼	189
第一节 涉外行政诉讼概述	189
第二节 涉外行政诉讼的原则	192
第三节 涉外行政诉讼的特殊制度	194
第十一章 行政赔偿诉讼	199
第一节 行政赔偿概述	199
第二节 行政赔偿诉讼	208

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、规章授权的组织及其工作人员的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，也是最为重要的，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；

^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。

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的问题时,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提供的解决机制呈现多元状态,但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。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,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(Conseild 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,法国严格分立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

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。

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上而言,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。行政诉讼脱离出民事诉讼的主要原因: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则显得有些力不从心。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利益,则有必要考虑诉讼的分化。此外,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并不承认行政诉讼。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。2014年11月,十二届全国人大常委会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,此次修订是对行政诉讼制度进行的一次重要改革,对解决行政诉讼法实施以来出现的各种问题,对推进依法行政,充分保障公民、法人和其他组织的合法权益,都将产生积极影响。同时,为了配合新《行政诉讼法》的实施,最高人民法院公布了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《2015若干问题的解释》),对新《行政诉讼法》所涉及的实践问题进行了解释规定。由最高人民法院颁布的其他有关行政诉讼的司法解释仍然有效,但若与《2015若干问题的解释》不一致的,以《2015若干问题的解释》为准。

(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规章授权的组织及其工作人员的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。

^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。

行政诉讼作为诉讼的一种,一方面,其与刑事诉讼、民事诉讼具有共通性,应当遵循诉讼的基本原则和规则;另一方面,行政诉讼的审理对象为行政争议,既不同于民事争议,也不同于作为刑事诉讼审理对象的被告人是否有罪的问题,因此,行政诉讼又有其特殊性,应当遵循不同于刑事诉讼、民事诉讼的规则。对行政诉讼的特征,我们可以从以下几个方面理解:

第一,行政诉讼是解决行政争议的制度。正是行政争议具有不同于民事争议及刑事诉讼审理对象的特性使得行政诉讼要适用不同于民事诉讼、刑事诉讼的规则。如何认识行政争议遂成为建构行政诉讼制度的关键。在实行“二元裁判体制”的大陆法系国家里往往会对行政争议概念进行较多的探讨,因为行政争议与民事争议分由不同的法院或同一法院的不同审判庭按照各自的程序进行审理。德国和我国台湾地区将行政争议称为“公法上争议”,日本则称之为“行政事件”^①。行政主体在对外活动过程中的行为可以分为两类:一是行政主体运用公权力对社会事务进行管理的行为,二是行政主体所从事的民事行为。第一种情况下行政主体与相对人发生的争议属于行政争议,而在第二种情况下发生的争议则属于民事争议。行政争议是行政主体在行使公权力过程中与相对人之间发生的、依据公法可以解决的争议。判断某一争议是否为行政争议,应当综合考虑主体、公权力、权利义务的特殊性、法律依据、公共利益等多种因素。^②

第二,行政诉讼当事人的地位具有特殊性。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、法人或者其他组织;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、规章授权的组织。当行政机关与法律、法规、规章授权的组织不是作为行政主体,而是作为管理相对人时,也可以成为行政诉讼原告。行政诉讼当事人的恒定是由行政管理活动的特点决定的。因为在我国,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。

第三,行政诉讼是由人民法院依法行使行政审判权解决行政争议的活动。行政复议与行政诉讼均为行政相对人的法律救济途径。行政复议是指行政相对人认为行政主体的行政行为侵犯其合法权益,依法向行政复议机关提出复查该行政行为的申请,行政复议机关依照法定程序对被申请复议的行政行为的合法性和适当性进行审查并作出决定的一种法律制度。行政诉讼与行政复议的最重要区别之一,就是行政诉讼由人民法院行使行政审判权解决行政争议,而行政复议则是在行政机关系统内部,由行政复议机关对引起争议的行政行为进行审查并处理。行政诉讼是司法活动,遵循诉讼程序,而行政复议则是一种类似于司法活动的行政活动。

① 在这些国家和地区,“公法上争议”、“行政事件”等均为法律用语。在中国,行政争议仅为一个法学理论中的概念,而不是一个法律用语,《行政诉讼法》中并没有“行政争议”这一概念,取而代之的是“行政案件”的用法。

② 参见马怀德主编:《行政诉讼原理》,13~20页,北京,法律出版社,2003。

二、行政诉讼的基本结构

从民事诉讼中分化出来的行政诉讼制度，由于关涉到对公民个人的特殊保护以及司法权对行政权的监督与制约而具有了独立存在的价值。只有理解了行政诉讼的基本结构才能真正懂得行政诉讼制度。行政诉讼的基本结构关系有两类：一类是行政审判权与行政权之间的关系结构，另一类是行政审判权与行政诉权之间的关系结构。

（一）基本结构之一：行政审判权与行政权之间的关系

权力分立与制约理论认为最可靠的政府形式是立法、司法和行政三权分立的政府，亦即上述三权相互独立，并分别委托给不同的人或群体的形式。仅有分权并不能防止暴政或权力的滥用，因为运用立法权、行政权及司法权的人均具有人性的弱点，所以任何一个国家机关的决定通常都要接受其他国家机关不同程度的监督和审查。这些监督方式可以分为事前、事中和事后的监督。司法机关对行政机关和立法机关的监督则是一种事后的方式，它以其中立性和公正性而赢得了人们的承认。司法机关对立法行为的监督突出体现为违宪审查，而对行政机关的审查则体现为行政诉讼制度（英美国家称之为司法审查）。

行政诉讼作为一种控制行政权运行的制度，由法院通过对行政行为进行审查使国家行政权力与其责任相符并保证其在法律范围内运行。由于“行政乃是为实现某个私人目的或公共目的而在具体情形中对权力的行使……如果该国的执行机构和行政机构在履行其职责时遵循正常程序，如果它们的活动受到那些对无限裁量权的行使设定了某些限制的规则的调整，又如果存在防止这些机构滥用权力的措施，那么我们便可以说这个国家有一个有效的行政法制度”。“我们很难想象，一个现行有效的行政法制度在未规定法院或某种其他公正机构及裁判庭对政府官员的行动至少做一种有限的审查的情况下，就能防阻政府官员任意滥用权力的现象。”^①

行政审判权作为司法权的组成部分，是由法定的国家机关站在中立的立场，根据诉讼当事人的请求并在双方当事人参加下，依照诉讼程序（司法程序）审理、裁决行政纠纷的权力。行政审判权作为一种解决行政纠纷的权力，具有中立性、独立性和终局性，并受特殊程序的制约。^② 行政诉讼的特殊之处就在于诉讼程序的设计和诉讼过程的运作无不关涉到行政权与审判权之间的关系，如何协调两者之间的关系是各国行政诉讼皆面临的问题。

行政诉讼中行政审判权与行政权的关系大体可以分为两个方面，即横向关系和纵向关系。横向关系集中体现在行政诉讼受案范围上，它是指法院受理行政争议案件的界限，即可以受理哪些案件，不能受理哪些案件，哪些行政活动应当由法院审查，哪些不能被审查。对法院而言，受案范围是法院受理案件、解决争议的标准依据。对于行政机关来说，法院的受案范围意味着它的哪些行为会受到法院的审查和监督。对公民法人和其他组织而言，行政诉讼的受案范围意味着他们可以对哪些行政行为提起行政诉讼，在哪些情况下他们的权益能够获得司法保护。因此，受案范围的宽窄直接反映了审判权对行政行为的监督力度。

① [美] E. 博登海默著，邓正来译：《法理学——法律哲学与法律方法》，367～368页，北京，中国政法大学出版社，1999。

② 参见宋炉安：《论行政审判权》，载《行政法论丛》，第1卷，342～354页，北京，法律出版社，1998。

纵向关系主要表现为在行政行为一旦被纳入行政诉讼之后,法院如何对其进行审查、审查到何种程度的问题,即审查强度的问题。^①纵向关系方面主要涉及司法最终性、行政自主性与行政审判权之间的关系问题。行政诉讼制度的确立意味着行政主体所作出的行政行为并非具有最终的法律效力,只要它不属于法律规定应当由行政主体作出终局裁决的范围,就存在着行政相对人对此行政行为不满而诉诸法院的可能性。因此,绝大多数行政行为尚存在法院对其进行审查、对其合法与否再行判断并最终作出司法判断的机会。司法最终的原则是法治的内在要求之一,人们坚信司法机关是保护人民权利的最后屏障。行政权必须接受制约,但行政权运行的实践又证明行政必须是高效的、权威的,这就牵涉到行政自主性的问题。行政自主性要求在法律规定的范围内行政活动拥有自治的空间。行政自主性的产生源于“立法者的自我节制以免阻碍行政执行法律所必要之弹性与可能,盖立法者无法就各生活领域事项加以巨细靡遗的规定或保留作之后同意权或否决权,就此,若有必要,尚须针对不同立法类型加以观察,例如科技性管制标准之拿捏,虽行政部门有专业知识,但因事涉业者权益与人民生命、身体之保护,从而尚难谓行政保留领域于一般情形。总之,行政权之固有的领域范围之建构与具体化,留有许多特殊的结构特色或作用之相关条件的讨论”^②。行政主体所拥有的自主性必然要求司法机关对其给予尊重,从而限制司法介入的程度。“如果说司法审查不力将纵容政府的任意行为,过多的司法干预则将不仅抑制政府效率和及时行动能力,而且违反人民通过选举、立法与执法机构来实行自治的民主原则。”^③司法最终性与行政自主性从本质上而言是不矛盾的。行政自主事项的存在并不能排除司法对行政机关的监督和审查,但是法院对行政自主事项不能进行完全的审查,必须给予其足够的尊重。

我国行政诉讼制度确立之后的二十年中,行政权与司法权之间的冲突与协调、制度的更新与突破等因素均在行政诉讼领域中得以展现。对行政诉讼制度的完善与发展首先要求我们正确界定行政诉讼中行政审判权与行政权的关系,在此基础上才能正确认识与界定行政诉讼受案范围、行政诉讼原告资格以及行政诉讼中法院对行政行为审查的强度等问题。

(二) 基本结构之二:行政审判权与行政诉权之间的关系

行政诉权是诉权的一种。^④它除了具备诉权的共性外,当然也具有自己的特殊品质。行政诉权是行政活动中的权利主体按照法律预设的程序、请求法院对有关行政纠纷作出公正裁判的程序权利。^⑤公民享有行政诉权是现代社会公民权利扩展的结果,为保障公民的安全、自由和权利等事项,对抗来自国家行政权力的侵害,公民的行政诉权在许多国家均得到承认。行政诉权作为公法上权利的一种,是一种典型的程序权利,其主要内容包括启动

① 参见杨伟东:《行政行为司法审查强度研究——行政审判权纵向范围分析》,3页,北京,中国人民大学出版社,2003。

② 翁岳生主编:《行政法》,288页,台北,三民书局,2000。

③ 张千帆:《西方宪政体系》上册,77页,北京,中国政法大学出版社,2000。

④ 有学者主张适用“公民诉讼权”的概念,认为公民诉讼权就是公民认为自己的合法权益受到侵犯时享有的提起诉讼要求国家司法机关予以保护和救济的权利,它不同于诉权,诉权仅限于民事诉讼领域。参见左卫民、朱桐辉:《公民诉讼权:宪法与司法保障研究》,载《法学》,2001(4)。

⑤ 参见薛明凌:《行政诉权研究》,17页,北京,华文出版社,1999。

诉讼程序的权利、获得法院裁判的权利以及得到公正裁判的权利等。行政诉讼的主体既包括作为行政行为利害关系人的公民、法人和其他组织,也包括行政主体。但是行政诉讼权对于不同的主体具有不同的意义。对于与行政行为具有利害关系的公民而言,行政诉讼权首先是对公民独立人格的肯定,公民获得了与政府直接对话的权利,同时也意味着对公民与政府新型平等关系的塑造。在行政诉讼中公民拥有与行政主体相抗衡的权利,公民和政府作为平等法律主体均被要求在法律规定的范围内,按照一定的方式从事活动;行政主体在行政诉讼过程中不再是单纯行政管理活动中拥有行政权、与相对人处于不平等地位的权力主体,它的行为有可能受到行政相对人及利害关系人的挑战,而若这种行为被法院认定为违法,其还必须承担相应的法律责任。更为重要的是,行政诉讼权是公民维护自身实体权益不受行政权力侵害的合法工具,这也是司法实践中对行政相对人及利害关系人而言最明显同时也是最重大的意义。行政诉讼权对于行政主体而言则具有不同的意义。政府行使行政诉讼权不是为了实现某种权利,而是为了运用证据规则和程序规则证明自己的行为合法,其实质是对行政法律秩序的维护。

行政诉讼制度的建立、行政审判权的行使,本身是为了保护公民的合法权益不受来自行政机关的非法侵犯,建立起以“权利对抗权力”的法律监督机制:法院主持诉讼活动的进行,原告和被告在审判机关的指挥下进行诉讼活动,一方面行政诉讼权必然受到行政审判权的制约,而另一方面行政诉讼权是行政审判权存在的基础,行政诉讼权对行政审判权也具有制约作用,二者的关系可以概括为相互依存、相互制约。协调行政审判权与行政诉讼权的关系、保护行政诉讼权的行使是行政诉讼理论与实践的共同使命。

一方面,应当充实对行政诉讼权的保护。保障当事人的行政诉讼权不受行政审判权的贬损和压制,是完善行政诉讼制度的重要环节。诉权以及作为其具体表现形态的各种诉讼权利所涉及的事项,均属受当事人自身意志自主支配的自治领域,行政审判权不能干涉这一领域,必须充分保护其独立性和完整性,因此行政审判权的行使应当以保障当事人行政诉讼权的充分实现为宗旨。在我国行政诉讼实践中,有的法院对符合起诉条件的案件不予受理,原因无外乎怕影响同行政机关之间的关系或是迫于某种压力而不敢受理;同时,原告方的撤诉率居高不下,而在高比率的撤诉中又包括了大量的非正常撤诉,这种情况正好说明了行政诉讼权的行使渠道不通,行政诉讼权得不到实现和保障。行政诉讼实践中还存在的一个相当严重的问题是行政案件的审判质量不高,主要体现为庭审方式不正确、审查标准模糊不清等。由于行政诉讼权包括得到法院公正裁决的权利,所以行政审判是否公正及审判质量的高低直接影响到当事人行政诉讼权能否实现。

另一方面,应当发挥行政诉讼权制衡行政审判权的功能。国家设置行政审判权并交由人民法院行使的目的是保障当事人行政诉讼权的充分行使与实现。从这个意义上讲,行政诉讼权显然要优先于行政审判权。在当前的行政诉讼实践中,由于种种原因,行政诉讼权与行政审判权之间的关系被大大扭曲。相当一部分法院和法官不能正确认识自己在行政审判中的位置,漠视当事人的行政诉讼权,简单、粗暴地对待当事人,甚至出现法院与被告联合起来“审原告”的情况,“预先审”的情况也很常见,法院甚至改变原告的诉讼请求。针对上述现象,要真正实现行政诉讼权对行政审判权的制约就必须确立以下规则:诉讼标的由原告确定,行政诉讼的启动和运行均依赖行政诉讼权的行使,正确处理好当事人的处分权与法院诉