

ZXL

中国行政诉讼法学 新 论

路 遥 时庆本著

警官教育出版社

PDG

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》是我国重要的基本法之一，是当事人进行行政诉讼、解决行政纠纷的基本准则，也是人民法院审理行政案件所依据的“操作规程”。它的颁布和实施，是我国法制建设中一件大事，是我国社会主义民主政治建设的重要步骤。它对于保护公民、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职权，无疑都有重要意义。因此，宣传行政诉讼法、应用行政诉讼法，是我们的重要任务。《中国行政诉讼法学新论》一书，正是作者为着上述任务的需要，根据行政诉讼法的立法精神，遵照行政诉讼的基本原理，在总结近年来我国行政诉讼法教学和行政审判实践的基础上，编写并献给广大读者的一本专门著述。

《中国行政诉讼法学新论》以行政诉讼法的体系为框架，以其章节项目为基本结构，从行政诉讼基本原理原则与行政诉讼实践的相结合上，阐述了行政诉讼法的基本问题，解答了行政诉讼法的基本知识，并在此基础上提出了一些新观点、新论证。《中国行政诉讼法学新论》的理论知识体系和结构，恰好与采用逐条解释和问答形式的著述相互配合、相得益彰。它可以作为理论工作者研究行政诉讼理论的参考书，也可以作为实际工作者贯彻实施行政诉讼法的参考书，同时还可以作为大专院校讲授行政诉讼法的教材。

当然，行政诉讼法在我国刚刚公布实施，行政诉讼法学理论的研究正在实践中进一步发展、充实和完善。囿于我们的水平，本书错误疏漏之处难免，在此敬望法护界同仁，以及广大读者不吝赐教。

作者

1991年8月

目 录

前 言

第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼和行政诉讼法	(1)
第二节 行政诉讼的基础和作用	(11)
第三节 行政诉讼的历史发展	(17)
第二章 行政诉讼的基本原则	(24)
第一节 行政诉讼的特殊性	(24)
第二节 行政诉讼的基本原则	(29)
第三章 行政诉讼的范围	(44)
第一节 行政诉讼的标准	(44)
第二节 行政诉讼的范围	(51)
第三节 行政诉讼的种类	(62)
第四章 行政审判组织	(68)
第一节 行政审判权	(68)
第二节 行政审判组织	(72)
第五章 行政诉讼管辖	(79)
第一节 行政诉讼管辖概说	(79)
第二节 级别管辖	(83)

第三节	地域管辖.....	(88)
第四节	裁定管辖.....	(93)
第六章	行政诉讼参加人	(97)
第一节	行政诉讼当事人.....	(97)
第二节	其他诉讼参加人.....	(107)
第七章	行政诉讼证据.....	(115)
第一节	行政诉讼证据概述.....	(116)
第二节	行政诉讼举证的内容.....	(123)
第三节	证据程序.....	(127)
第四节	行政诉讼证据的分类.....	(134)
第八章	起诉和受理	(139)
第一节	复议和起诉.....	(140)
第二节	起诉和受理.....	(143)
第九章	第一审程序	(154)
第一节	行政案件的审理.....	(154)
第二节	妨害行政诉讼行为的强制措施.....	(161)
第三节	行政案件的判决.....	(166)
第十章	二审程序和审判监督程序...	(177)
第一节	上诉的提起和受理.....	(178)
第二节	上诉案件的审理.....	(187)
第三节	上诉案件的判决.....	(189)
第四节	审判监督程序.....	(192)

第十一章	行政诉讼的期间、送达和费用	(202)
第一节	诉讼的期间.....	(202)
第二节	诉讼文书的送达.....	(213)
第三节	诉讼费用.....	(217)
第十二章	执行程序	(221)
第一节	执行程序概述.....	(221)
第二节	执行开始和执行措施.....	(230)
第三节	执行中止、执行终结和执行回转.....	(240)
第十三章	行政侵权赔偿责任	(246)
第一节	国家行政赔偿概述.....	(247)
第二节	行政赔偿责任.....	(251)
第三节	国家求偿权.....	(262)
第四节	行政赔偿程序.....	(265)
附:		
	中华人民共和国行政诉讼法.....	(270)

第一章 行政诉讼概述

诉讼，本质上是裁决纠纷的活动，如果社会生活中不存在任何纠纷，诉讼就没有存在的根据和理由；诉讼，也是裁判某种案件的法律制度，它通过对某种违法或不当行为的纠正或矫正，使权益受损者获得法律上的补救，如果诉讼制度不能纠正违法、保护合法权益，诉讼制度也就失去了它应有的意义；诉讼，通过裁决纠纷、处理案件，使社会秩序保持稳定，使社会关系保持法律上的平衡，这是任何一种诉讼制度都应具有的目的和功能。因此，理解和掌握行政诉讼的本质、特征和功能，就成为理解行政诉讼法的逻辑起点。

第一节 行政诉讼和行政诉讼法

一、行政诉讼的涵义

（一）行政诉讼的概念

行政诉讼，从不同的角度可以有不同的理解。这些理解从不同的侧面反映了行政诉讼的本质、特征和功能。

从处理功能上看，行政诉讼是处理行政纠纷的一种司法

手段，就是公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的具体行政行为，而与行政机关产生行政纠纷，依法到法院起诉，由人民法院处理行政案件的全部活动。在这一点上，行政诉讼也称为“行政诉讼制度”。

从救济功能上看，行政诉讼是通过审判程序给予相对人以法律补救的手段，就是公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向法院提起诉讼，请求人民法院对具体行政行为的合法性进行审查，判明责任，并请求对其受损权益给予补救的法律制度。在这一点上，行政诉讼也称作“行政救济”，即司法上的“行政救济”手段。

从监督功能上看，行政诉讼是人民法院通过审理行政案件，维护和监督行政机关依法行使行政职权的制度。在这一点上，行政诉讼也称作对行政行为的“司法监督”。

综上所述，可以看出，所谓行政诉讼，是一种专门解决行政纠纷案件的法律制度。这个概念包括以下几层含义：

1. 行政诉讼以行政纠纷为存在前提。行政诉讼，本质上就是裁判国家行政管理中产生的行政纠纷，无行政纠纷的存在同样不可能有行政诉讼存在的必要。为了解决行政活动中产生的行政纠纷，国家确立了各种解决行政纠纷的途径，其中由法律严格规定的以行政审判程序解决行政纠纷的途径和制度，就是行政诉讼制度。由此，不难看出，行政诉讼的存在以行政纠纷的存在为前提。

2. 行政诉讼的标的具有特定性。行政诉讼的特定标的是国家行政机关的具体行政行为，诉讼的实质是判明具体行政行为的合法性。行政诉讼标的这种特定性是由法律拟制的，在大多数国家中，作为行政诉讼标的行政行为，法律拟制

一般都不包括抽象的行政行为，而主要包括行政机关的大量的具体行政行为。我国《行政诉讼法》第二条也规定：“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”。

在诉讼活动中，相对人要实现撤销或变更具体行政行为，以及追究行政赔偿责任，使自己合法权益获得救济的愿望，必须举出具体行政行为违法的事实理由；而作为被告的行政机关要维护自己的行政行为，也必须举出其具体行政行为为合法的理由和根据；人民法院审理行政案件，也必须“对具体行政行为是否合法进行审查”（《行政诉讼法》第五条）。

由此可见，法律拟制的特定行政诉讼的标的是行政机关的具体行政行为，而具体行政行为是否合法是行政诉讼要判明的中心问题。

3. 行政诉讼的原告和被告是恒定的。行政诉讼的原告是认为自己的合法权益受到具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织（相对人）；被告是被指控具体行政行为违法的主管行政单位或人员。在行政诉讼的全过程中，原告和被告始终是如一的，不可互位的。这种恒定性也是由法律明确拟制的。法律只赋予相对人以起诉权，即原告资格，而没有赋予行政机关对相对人提起诉讼的权利。法律规定，只有在特定情况下，非行政机关的其他组织才能成为行政诉讼的被告。例如，我国《行政诉讼法》第二十五条第四款规定：“由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告”。

4. 行政诉讼的裁判者，是有法定管辖权的人民法院。

行政诉讼裁判权是国家审判权的一种，其行使的主体是由法律规定的人民法院。人民法院根据法律赋予的行政案件管辖权而行使裁判权，进行行政案件的最后审理工作。

5. 行政诉讼活动是一种法定的程序性活动。行政诉讼作为一种法定活动，其诉讼参加人及其在诉讼上的权利和义务、活动的方式和程序都是由法律严格规定的。行政诉讼法律关系主体，都必须严格依法定程序进行行政诉讼活动。行政诉讼作为一种法定的程序活动，还表现在有的法律、法规规定行政复议是行政诉讼的前置阶段，此种情况下，行政诉讼活动必须先后严格按照行政复议和行政诉讼两个程序及其若干个阶段进行，是一种有次序地连续进行的活动，其中每个阶段的顺序都由法律规定，不得随意跨越或倒置。

6. 行政诉讼是一种补救和监督制度。行政诉讼的目的包括两个方面：首先，通过行政诉讼活动，保护相对人的合法权益，给予相对人受损的合法权益以补救；其次，通过行政诉讼活动，维护和监督行政机关依法行政。从本质上看，给予相对人合法权益以救济，是行政诉讼的实质性目的，而监督是客观效果。因为，行政诉讼如果不能使相对人受损的合法权益获得充分的补救，监督就是一句空话。因此，行政诉讼是一种补救和监督制度，而监督必须以补救相对人受损的合法权益为前提。

上述六层含义组成了一个有机的整体，构成了行政诉讼概念的内涵。

（二）行政诉讼概念的界定

所谓行政诉讼概念的界定，就是行政诉讼概念的外延。

行政诉讼作为一种程序性法律制度，它要解决的是行政机关与相对人之间因行政活动产生的纠纷。在我国的法律制度中，解决行政机关与相对人之间纠纷的程序性法律制度，除行政诉讼以外，主要还有两种，行政复议和民事诉讼。行政诉讼概念的界定，也就从它与行政复议、民事诉讼概念的区别人中表现出来。

1. 行政诉讼与行政复议。行政复议是解决行政纠纷的一种行政手段，它是指行政机关就其主管事项与相对人发生纠纷，基于相对人请求，由上级行政机关或该机关自身对引起纠纷的行政决定进行复查，并作出决定的法律制度。行政诉讼是解决行政纠纷的司法手段。在我国，行政诉讼是指人民法院依照行政诉讼程序，解决行政机关与相对人之间行政纠纷的全部活动。二者有如下区别：

（1）救济机关不同。行政复议的管理机关是作出引起纠纷的行政行为的行政机关或其上级机关；行政诉讼则是由人民法院审理，仅限于在法院中进行。因此，从给予相对人的法律补救看，一个属于行政系统内部自行消除违法或不当的行政行为，从而救济相对人，所以称作“行政上的救济”；一个属于司法系统运用司法诉讼手段，撤消或矫正行政违法或不当，从而给予相对人以补救，所以称作“司法上的救济”。

（2）救济范围不同。行政复议作为一种救济手段，广泛应用于行政领域中的各个管理行业和部门，就是说，几乎所有行政纠纷都可以用行政复议的手段来解决，从而给予相对人以补救；行政诉讼作为一种解决行政纠纷的司法方法，其解决行政纠纷的范围要比行政复议范围狭窄。法律和法规没有规定可以诉诸法院的行政纠纷，或者规定由行政机关终

局裁决的纠纷，法院无权管理，即相对人不能请求司法救济。

(3) 救济程序不同。从解决行政纠纷程序的性质上看，行政复议遵循的是行政程序，在法律、法规没有规定的情况下，行政机关可以自行设计行政程序，因此，行政复议的救济程序往往是行政机关的自由裁量程序；行政诉讼程序则是立法机关通过制定法确立的司法诉讼程序，在没有行政诉讼法规定的行政诉讼程序的时候，适用民事诉讼程序，因此，行政诉讼程序是法定程序，不允许法院运用自由裁量权自行设计。

2. 行政诉讼与民事诉讼。行政诉讼与民事诉讼都可以解决行政机关与相对人之间因行政管理产生的纠纷，但是由于它们的各自职能和任务不同，因而它们之间也有明显的界限：

(1) 解决纠纷性质不同。民事诉讼解决的是平等主体之间财产关系或人身非财产关系上所发生的纠纷；行政诉讼解决的是个人或组织因国家行政管理活动而引起的争执，这种争执多属于非平等主体之间非财产关系的争执。只有行政机关以民事主体的身份，运用民法上的手段从事某项行政管理与相对人之间发生经济内容的纠纷时，才属于民事诉讼的范畴。但是此种场合，行政机关处于民事主体的法律地位，并非是作为行政主体的支配者、管理者。因此不难看出，民事诉讼解决的行政机关与相对人之间的纠纷，性质上是民事纠纷，而非行政纠纷。一般而言，行政侵权赔偿诉讼，也属于民事诉讼。

(2) 诉讼的目的不同。由于行政诉讼和民事诉讼所解决的行政机关与相对人之间的纠纷，是不同性质的纠纷，由

此也决定了诉讼的目的存在着区别：行政诉讼的目的在于撤销或纠正具体行政行为的违法或不当，以恢复相对人的合法权益，但这种救济不包括补救经济损失在内，即使行政诉讼可以附带请求经济赔偿，其性质也是附带提起民事诉讼，民事诉讼所解决的是行政机关与相对人之间某种经济纠纷，或赔偿问题，其目的在于补救相对人的经济损失。

（3）当事人的诉讼方式不同。在民事诉讼中，行政机关和相对人作为案件双方当事人，其举证责任是对等的，谁主张谁举证。同时，纠纷双方当事人均可提起诉讼，均可提起反诉；在行政诉讼中，行政机关作为恒定的被告，不得提起行政诉讼，行政诉讼只能由相对人提起，行政机关也无反诉权，并且要负主要的举证责任。

（4）适用的法律不同。民事诉讼适用民法和民事诉讼法；行政诉讼中，我国目前没有统一的实体法行政法典，在实体上适用有关的单行法律、法规的规定，在程序上适用《行政诉讼法》及单行法律、法规有关行政诉讼程序的规定。

二、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的涵义

行政诉讼法的概念如同行政诉讼的概念一样，从不同的角度，可以有不同的理解：

从它所调整的对象上看，行政诉讼法是调整人民法院和诉讼参加人在解决行政纠纷过程中所进行的各种诉讼活动，以及在这些活动中形成的权利和义务关系的法律规范；

从它的救济功能上看，行政诉讼法是在相对人合法权益受到行政机关具体行政行为侵犯时，给予救济的法律规范；

从它的制约功能上看，行政诉讼法是监督行政机关依法行使行政职权的法律规范。

上述这些表述，从不同的角度揭示了行政诉讼法的性质和目的：

1. 行政诉讼法是权益保护法、权力监督法。行政诉讼立法的目的之一，在于保护公民、法人或者其他组织的合法权益。作为行政关系一方当事人的行政机关，在实体法上，它是享有国家行政权力的管理者，行政权是行政机关对于相对人具有支配、影响的权力。因此，行政权具有使被管理者服从的效力。惟其如此，行政权必须依法合理地行使，如果不能依法行使或运用得不合理、不恰当，会直接侵犯相对人的合法权益。就一般而言，在法制健全国家的法律体系中，都要设置行政诉讼法，通过诉讼程序为公民、法人或其他组织的合法权益提供一种特殊保护。

行政诉讼法也是一种权力监督法。行政诉讼法规定了法院审理行政案件、对具体行政行为是否合法进行审查，并规定对于违法的行为可以判决撤销、变更或判令行政机关履行法定职责，从而监督行政机关依法行使行政职权，防止行政职权的滥用。

2. 行政诉讼法是诉讼关系调整法、合法权益救济法。行政诉讼法是确立和调整行政诉讼事项的专门法律规范，它规定和调整法院审理行政案件的活动，诉讼参加人在各种诉讼活动中形成的权利、义务关系。

行政诉讼法也是一种权益救济法。在国家行政管理中，国家行政机关作为管理者，享有行政权力，拥有排除干扰，

阻却和保障行政通畅的一切措施和手段。如果相对人干扰或阻却行政管理活动或行政政策的执行，行政机关可以采取直接强制措施，予以排除，而无须起诉到法院，请求法院予以救济；但是作为被管理者的相对人来说，它们不享有行政权力，也不具备行政机关那样的强制手段，因此，当合法权益由于行政行为违法不当受到损害时，不能自行排除损害，自我救助，它们最终只能通过诉讼途径，请求法院公正裁判，予以补助。因此，行政诉讼法规定了相对人诉讼救济请求权，诉讼请求的种类、方式和手段，赋予了相对人在合法权益受损时，请求诉讼救济的途径。

（二）行政诉讼法的表现形式

对于行政诉讼法，历来有广义和狭义两种理解。狭义的行政诉讼法，是指一部统一的行政诉讼法典，广义的行政诉讼法是指宪法、法律、法规等规范性文件中，有关行政诉讼的一切法律规范。在我国，行政诉讼法基本上有两种表现形式：

1. 统一的行政诉讼法典。这是指由最高权力机关制定的、调整行政诉讼关系的专门法，是国家的一个重要的基本法。我国统一的行政诉讼法典《中华人民共和国行政诉讼法》，是由全国人民代表大会第七届第二次全体会议通过的，于1990年10月1日正式实施的。《行政诉讼法》共十一章、七十五条，包括：总则；受案范围；管辖；诉讼参加人；证据；起诉和管理；审理和判决；执行；侵权赔偿责任；涉外行政诉讼；附则。

《行政诉讼法》是我国社会主义法律体系中的基本法律，它的效力仅次于宪法而高于其他法律、法规；《行政诉讼法》是人民法院审理行政案件的程序规则，也是当事人和

其他诉讼参加人参与行政诉讼的行为准则。

《行政诉讼法》是统一的、单独的、全面而系统地确立与调整行政诉讼事项的专门法；《行政诉讼法》与其他单行法是一般法和特别法的关系，根据法律适用的规则，特别法优于一般法而适用；《行政诉讼法》不仅是保障宪法得到贯彻实施的重要基本法，也是保证众多行政法规得到贯彻实施的基本法，它是保障行政实体法得以实现所必须的诉讼形式的法律规范。

2. 宪法和单行法中的行政诉讼规范。实质意义上的行政诉讼法，是指宪法、法律、行政法规等法律文件中，关于行政诉讼的规范，它是行政诉讼法的重要表现形式。我国目前宪法中关于行政诉讼的制度和基本原则等规定外，包含行政诉讼规范的单行法律、法规主要有三个部分：

（1）民事诉讼法（试行）中适用行政诉讼的有关规定，例如该法第三条第二款的规定；

（2）各种单行法律、法规中有关行政诉讼的规定。例如《中华人民共和国食品卫生》第38条规定：“当事人对食品卫生监督机构给予的行政处罚不服的，在接到处罚通知之日起十五天内，可以向人民法院起诉”。单行法律、法规的规定，一般主要起到例举行政诉讼受案范围、起诉期限以及是否要有行政复议作为前置阶段的作用。

（3）最高人民法院有关行政诉讼的规范性文件。例如《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》、《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题暂行规定》等等。

第二节 行政诉讼的基础和作用

一、行政诉讼的基础

行政诉讼制度的建立和存在，并非只是立法者随心所欲的拟制，它有稳固的现实基础和宪法基础。

（一）现实基础

行政诉讼制度的产生并存在，首先植根于社会生活的现实之中，行政诉讼作为解决行政纠纷的法律制度，是因为现实行政管理中存在着行政纠纷，否则行政诉讼就失去了它存在的根据。

行政诉讼是以行政行为为标的诉讼，行政行为违法或不当致相对人合法权益受损，是行政纠纷产生的实质性因素。行政行为是行政机关实施的，可以引起相对人权利、义务得失、变更的行为。这种行为所以能够得以实施，在于行政机关享有支配和影响相对人的行政权力。这种权力只有当它依法行使，摆脱偶然性、任意性支配或影响时，才能对社会或相对人发生有益的作用。

但是，现实行政管理所面临的事项是复杂的，管理内容不仅具有广泛性，而且富有变动性。由于作为行政权力实现中介的国家公务员，在认识、感情和个人品德或其他方面的差异性，不可能人人、事事都百分之百地、绝对无误地按着

行政权应有的目的来运用它。就是说，在某种情况下行政权可能被误用或滥用，从而在行政机关与相对人之间引起某些行政纠纷。这就在客观上促使人们主动地、积极地创造某种制约机制，以防止行政职权的行使超越它的法律界限；同时在客观上也要求建立一种完善的救济制度，对于行政行为违法或不当造成的损害予以补救。

一般而言，行政机系统内部基于隶属关系，上级机关具有监督指挥之责，可以发挥制约和监督功能，也可以给予相对人合法权益以补救，这种制度已经起着并且正在起着积极作用。但是，这种监督和制约有其无法克服的局限性：

1. 国家行政系统中存在着职位等级制度，使行政机关在行政法关系上天然地处于优越相对人的地位，管理者和被管理者在事实上难于对等。

2. 下级行政机关的行政行为往往是上级行政机关决定的具体化或延续，某些行政决定本身就是下级行政机关奉上级行政机关指示而作，使上下级行政机关的行政行为有着或多或少的联系，使得上级行政机关难于完全处于超脱的第三者地位来处理行政纠纷。因此，行政机关的救济，在某种意义上说，或者意味着行政纠纷双方当事人协商，或者意味着被告或与被告有利害关系的机关充当裁决者。显然，这种裁判关系的公正性会受到局限。

3. 把行政机关的救济和监督作为唯一的途径和手段，如果行政机关不愿意改变或撤消其错误的行政决定时，则公民、法人或其他组织受到侵犯的合法权益将无法得到恢复。

既然行政机关有发生越权或滥用职权的可能性，而仅仅依靠行政机关自我制约和救济又有其局限性，由此在客观上就需要建立一种外部制约机制，由专门的相对独立机关即司