

全国法院干部业余法律大学教材

中国行政诉讼法教程

(修订本)

红旗出版社



中国行政诉讼法教程

(修订本)

全国法院干部业余法律大学
行政诉讼法教研组编写

主 编：马 原

副主编：黄 杰 皮纯协

执笔人：(以姓氏笔划为序)

红旗出版社

一九九五年八月

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政诉讼法教程/全国法院干部业余法律大学行政诉讼法教研组编. —修订本. —北京: 红旗出版社, 1995, 8
ISBN 7-80068-782-1

I. 中… II. 全… III. 行政诉讼法-中国-教材 IV. D92
5. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 10673 号

中国行政诉讼法教程 (修订本)

编著者 全国法院干部业余法律大学行政诉讼法教研组
责任编辑 张素兰 封面设计 陈瑾

红旗出版社出版发行
邮政编码: 100727
(北京沙滩北街 2 号)

新华书店 经销
北京雷振兴排印中心印刷

850×1168 毫米/32 开
14. 25 印张 350 千字

1995 年 7 月北京第 1 版
1995 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—10000 册

定价 16.50 元

ISBN 7—80068—782—1/D·268

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

说 明

1992年5月《中国行政诉讼法教程》出版之后,《行政复议条例》、《国家赔偿法》等法律法规相继颁布、实施,最高人民法院又针对行政审判中的问题作出了一些司法解释。为了使教材全面反映上述内容,更加适合全国法院干部业余法律大学的行政诉讼法课程的教学实践,我们对《中国行政诉讼法教程》作了进一步的修订。

本书修订稿的执笔人为:皮纯协(绪论、第一、二章)、蔡小雪(第三、四、十、十一、十六章)、胡仕浩(第五、七、九章)、江必新(第六、八、十四、十五章)、王亚琴(第十二、十三章)。全书最后由马原、黄杰统一修改、定稿。《中国行政诉讼法教程(修订本)》是在《中国行政诉讼法讲义》(1990年3月出版)、《中国行政诉讼法教程》(1992年5月出版)的基础上修订的,李向新、杨宝英、张晓明、敖完全、洪润泽、张丽纯等同志为此书付出了辛勤劳动,在此,我们向他们表示诚挚的谢意。

由于时间和水平的限制,本教程对某些问题的论述仍难免有错误和不妥之处,敬请读者批评指正。

全国法院干部业余法律大学
行政诉讼法教研组
一九九五年四月

前 言

根据国家教育委员会关于成人高等学校法学教学的要求，为了适应全国法院干部业余法律大学的教学需要，由本校教材编审委员会负责组织，以法院系统高职级的审判员、研究员和本校教师为主，邀请有关高等院校部分教授、专家参加和指导，从1985年春季开始，前后用了五年时间，编写了法学基础理论、中国宪法、中国司法制度、中国刑法、中国刑事诉讼法、中国民法、中国婚姻法、中国经济法、中国民事诉讼法、中国行政法、中国行政诉讼法、国际私法、海商法、法医学和诉讼文书写作等十五门法学基础课和专业课的系列教材。

我们编写这套系列教材，是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导思想，贯彻理论紧密联系实际的原则，力求正确阐述我国法学的基本理论和基本知识，具体讲明有关立法本意和司法解释的要旨，介绍我国法学研究的新成果和审判实践的新经验，努力探讨解决实际问题的观点和方法，既具有理论的正确性，又突出实践性、应用性，力争做到因材施教，学以致用。

这套教材先以讲义的形式在我校1985年级和1988年级教学中试用，并报送国家教育委员会审核评估。国家教育委员会委托全国高等教育自学指导委员会法律专业委员会在1988年对中国司法制度、中国刑法、中国民法三门课程的讲义进行了分析评估，认为这三本教材“突出了理论联系实际的原则，根据我国现行法律和司法解释，正确阐明了三门课程的基本理论、立法精神以及司法实践的新情况、新经验，分析比较深入。这一点是三门教材

的突出特点，并优于普通日校编写的教材。”

根据教学试用中的反映和意见，我们又陆续对各学科的讲义进行了补充修订。作为高等学校法学课系列教程供本校教学使用，亦可供高等法学院校、司法机关和自学者选用。

全国法院干部业余法律大学
教材编审委员会
一九九〇年九月一日

目 录

绪 论	(1)
第一章 行政诉讼法概述	(22)
第一节 行政诉讼与行政诉讼法	(22)
第二节 行政诉讼法与民事诉讼法的关系	(31)
第三节 行政诉讼法律关系	(34)
第二章 行政诉讼的基本原则	(43)
第一节 行政诉讼基本原则概述	(43)
第二节 行政诉讼的一般原则	(48)
第三节 行政诉讼的特有原则	(57)
第三章 人民法院受理行政案件的范围	(65)
第一节 确立受案范围的指导思想	(65)
第二节 人民法院受理的行政案件	(67)
第三节 不属法院受理的行政案件	(98)
第四章 行政诉讼管辖	(102)
第一节 管辖概述	(102)
第二节 级别管辖	(104)
第三节 地域管辖	(107)
第四节 裁定管辖	(112)
第五章 行政诉讼参加人	(116)
第一节 当事人	(116)
第二节 原告和被告	(122)
第三节 共同诉讼人	(129)

第四节	第三人·····	(132)
第五节	诉讼代理人·····	(142)
第六章	行政诉讼证据·····	(145)
第一节	行政诉讼证据的概念与特点·····	(145)
第二节	行政诉讼证据的种类·····	(148)
第三节	举证责任制度·····	(156)
第四节	人民法院对证据的调取与保全·····	(163)
第五节	人民法院对行政诉讼证据的审查与判断·····	(167)
第七章	行政诉讼强制措施·····	(181)
第一节	行政诉讼强制措施的概念、性质、意义·····	(181)
第二节	采取强制措施的必要性与可能性·····	(184)
第三节	妨害行政诉讼行为的构成与种类·····	(186)
第四节	强制措施的种类与适用·····	(189)
第八章	行政诉讼的期间、送达与诉讼费用·····	(193)
第一节	期间·····	(193)
第二节	送达·····	(201)
第三节	诉讼费用·····	(211)
第九章	行政诉讼的起诉和受理·····	(229)
第一节	诉权与诉概述·····	(229)
第二节	起诉·····	(233)
第三节	受理·····	(241)
第十章	第一审程序（上）·····	(250)
第一节	审理前的准备·····	(250)
第二节	财产保全和先予执行·····	(254)
第三节	开庭审理·····	(257)
第四节	撤诉和缺席判决·····	(266)
第五节	延期审理、延长审限、诉讼中止和终结·····	(270)
第十一章	第一审程序（下）·····	(275)

第一节	审查依据·····	(275)
第二节	裁判·····	(280)
第三节	移送与司法建议·····	(297)
第十二章	第二审程序·····	(301)
第一节	第二审程序概述·····	(301)
第二节	对提起上诉的审查与受理·····	(304)
第三节	上诉案件的审判·····	(309)
第十三章	审判监督程序·····	(324)
第一节	审判监督程序概述·····	(324)
第二节	再审案件的提起·····	(328)
第三节	再审案件的审判·····	(336)
第十四章	行政侵权赔偿责任·····	(341)
第一节	行政侵权赔偿责任概述·····	(341)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件·····	(346)
第三节	赔偿义务机关·····	(356)
第四节	赔偿请求人和赔偿时效·····	(363)
第五节	行政赔偿的方式、标准及经费·····	(372)
第六节	行政赔偿诉讼·····	(382)
第七节	追偿权及其行使·····	(390)
第十五章	行政案件执行程序·····	(400)
第一节	概述·····	(400)
第二节	执行的主体和范围·····	(404)
第三节	执行条件和执行根据·····	(410)
第四节	执行程序的提起与执行准备·····	(413)
第五节	适用执行措施的程序·····	(418)
第六节	执行的中止、终结、延期和和解·····	(429)
第七节	执行回转和再执行·····	(436)
第十六章	涉外行政诉讼·····	(438)

绪 论

行政诉讼制度是近现代国家的一项十分重要的法律制度。它的形成经历了一个漫长的历史过程。由于历史状况、政治法律制度、意识形态等因素的不同，各国行政诉讼制度、意识形态等因素的不同，各国行政诉讼制度的产生有早有晚，具体制度也千姿百态、各具特色。但每一类型、每一法系国家的行政诉讼制度的产生，都受本国的经济、思想、政治条件的影响和制约。

一、行政诉讼制度形成的一般条件

（一）经济条件

行政诉讼在经济上的实质是一个经济主体对另一经济主体的制约。封建时代，地主通过租佃土地，牢牢控制着农民，农民不能成为独立的经济主体；大小地主间又呈金字塔型的依附关系。居于金字塔顶端的是国王。在这种经济结构中，国王（皇帝）是唯一的经济主体，因而不存在行政诉讼的经济基础。到了资本主义时代，自由商品经济造成了多种经济主体并存的结构，这些经济主体与国家这一经济主体的矛盾、冲突，成为行政诉讼制度形成的一个契机。

社会主义国家以公有制为主体多种经济成分并存的经济结构中，并存着多种经济主体。近年来社会主义国家的改革开放，使这种经济结构更为突出。社会主义国家也具备行政诉讼制度产生的经济条件。

（二）思想条件

每一种法律制度的形成，思想理论条件都是不可或缺的因素。行政诉讼制度的形成更是这样。社会主义与资本主义两种类型的行政诉讼制度，具有不同的思想理论基础。

资本主义行政诉讼制度的形成基于以下两个理论：一是三权分立理论。此理论源于古希腊亚里士多德，完成于法国孟德斯鸠。它的基本内容有两项：权力的分立与权力的制衡。不同法系国家对此理论的理解各有偏重。由此引起资本主义国家两大法系的行政诉讼中受理机构等体制上的不同。所谓“三权分立”就是把国家权力划分为立法权、司法权、行政权三部分，并赋予议会、法院、政府分别行使，以达到权力的彼此牵制、相互制衡。行政诉讼正是国家通过司法程序对政府行政行为的监督、制约。二是法治理论。现代资产阶级学者认为法治与人治相对立，其主要内容是一切行政行为都必须合法，对不合法的行政行为都可通过司法程序进行处理。行政诉讼制度是矫正行政违法的一种主要的法律手段。“依法治国”的思想为资本主义国家行政诉讼的形成提供了理论基础。

社会主义国家不同于资本主义国家，它的行政诉讼的基本理论基础是人民主权学说。我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”国家权力机关由人民选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关等由权力机关产生，对它负责，受它监督。一切国家机关（包括行政机关）及其工作人员必须对人民负责，人民有权参加国家管理，有权监督国家管理。人民通过行政诉讼来监督国家行政机关的管理活动，正体现了人民当家作主的政治地位，正是人民主权观念在国家生活中的具体表现。

（三）政治条件

行政诉讼作为一种法律制度，同国家的政治结构、体制相联系；它以民主政体为基础，同时又是民主制度的体现和组成部分。在封建专制时代，没有行政诉讼。行政诉讼是资产阶级民主革命

的产物。

资产阶级代议民主制度取代封建专制制度，使掌握国家强制机器的庞大的行政机关成为代议机关的执行机关，产生了相对于代议机关权力而言的行政权力这一概念，提供了行政诉讼制度产生的一个政治条件。如法国资产阶级为阻止封建专制的复辟，巩固资产阶级大革命的胜利成果，设立行政法院；英国议会代议民主制的确立，为其行政诉讼的形成奠定了基础；美国“三权分立”制度导致了行政诉讼的产生，等等。

宪法，作为资产阶级民主标志，随资产阶级革命的胜利而出现，使行政权力同其他国家权力，同人民的关系固定化、法制化。代之以封建王权的，是法治政府和权力受到限制的政府，从而为资本主义行政诉讼制度的形成提供了另一政治基础。

社会主义国家行政诉讼制度形成的政治基础是社会主义民主制。社会主义国家政治制度的核心，是人民当家作主，国家的一切权力属于人民。人民政府由人民通过代表机关设置，人民通过权力机关对政府的行政活动进行法律监督，基于此，作为社会主义民主制度组成部分的行政诉讼制度便形成了。

二、行政诉讼制度的形成及类型

行政诉讼制度是近、现代国家的一项十分重要的法律制度。近代的行政诉讼制度，是随着资产阶级革命在欧洲大陆的胜利，代议民主政治制度取代封建专制制度，掌握国家强制机器的庞大机关成为代议机关（即国会）的执行机关（即政府）而出现的。宪法制度的确立，使行政权力及其他国家权力与人民的关系固定化，产生了法治政府和有限政府的观念和立法、司法、行政三权分立的思想。随着商品经济的充分发展，垄断资本主义开始形成，国家直接干预经济活动和参与人民生活，行政权力空前扩张，机关和公务员数量空前膨胀，行政机关与人民和社会的矛盾冲突激化

到必须建立一个法律部门加以调整的程度，于是逐步形成了近代意义的行政诉讼制度。

行政诉讼制度从其性质分类，可分为资本主义国家行政诉讼制度和社会主义国家行政诉讼制度两大类型。从其内容分类，又可分为大陆法系行政诉讼制度、英美法系行政诉讼制度和我国的行政诉讼制度等。以法国为代表的大陆法系国家是在普通法院之外另设行政法院系统受理行政案件；以英国、美国为代表的英美法系国家采取由单一的普通法院统一受理所有案件；中国自1982年《民事诉讼法（试行）》制定以来，特别是1990年10月1日《行政诉讼法》正式实施以来，建立了具有中国特色、符合中国实际的行政诉讼制度。

（一）大陆法系国家的行政诉讼制度

资本主义国家的行政诉讼制度，由于各国历史背景和宪法理论的不同，在受理诉讼的法院、诉讼范围的大小及诉讼程序方面有很大差别，可以分为大陆法系的行政诉讼制度和英美法系的行政诉讼制度。本节以法国、德国为代表，探讨大陆法系的行政诉讼制度。

1. 大陆法系国家行政诉讼制度的形成。

法国作为大陆法系的代表，其行政诉讼最大的特点是受理行政诉讼的法院为行政法院，与普通法院分立，另成一个系统。这有其理论基础和历史背景。其理论基础是“三权分立”，认为行政、司法互不干涉；裁决行政纠纷属行政事务，故行政诉讼理应由行政机构——行政法院受理。其历史背景是，法国大革命前，法院代表封建势力，经常阻碍当时政府推行的资产阶级改革政策。大革命后，资产阶级取得政权，根据“三权分立”理论，于1790年8月的司法组织法中，禁止普通法院受理行政诉讼。这为建立独立的行政诉讼制度奠定了一个法律基础。此后的几个法律、法令中也作了类似规定。

每一法律制度的形成都有其历史演变过程。法国在旧制度时，除普通法院外，还设有专门的行政法庭，受理行政案件。同时，国王派往地方上的总督也受理一些行政案件。特别是中央政府中的国王参事院，既是行政机关，又是最高的立法和司法机关。这对拿破仑一世建立国家参事院（最高行政法院的前身），产生了很大影响。

德国的法律，从传统上说属于大陆法系。但在15世纪以前，它一直沿袭日耳曼法，没有公、私法之分。从15、16世纪始，德国法律深受罗马法的影响，此后在公、私法方面都继承了罗马法的传统。

德国1848年才爆发资产阶级革命，确立资产阶级君主立宪制。它的行政诉讼制度因此晚于法国行政诉讼制度而出现。从19世纪后半叶起，由于受法国资产阶级革命和法国行政诉讼制度的影响，德国在各邦普通法院之外，设置行政法院。但当时还没有一个统一的全联邦的行政法院，联邦只设置一些专门行政法庭。如帝国济贫法庭、帝国铁路法庭等。1875年普鲁士德国制定了关于行政法院组织及行政诉讼程序的法律，仿效法国的行政法院制度，确立了自己的行政诉讼制度。

2. 大陆法系国家行政诉讼制度的发展。

法国行政法院制度发展的过程，也就是其行政诉讼制度发展的过程。1790年法律禁止普通法院受理行政案件之后10年内，公民对行政机关行政行为的申诉，只能向上级行政机关提出，由行政官员处理，国家元首握有最终裁决权。1799年拿破仑一世设立咨询机关国家参事院，兼理行政案件。但国家参事院不具有独立的审判权，它只能向国家元首提供可采纳的解决意见，国家元首仍保留行政审判权。1870年国家参事院曾被一度取消，1872年恢复时，被规定以法国人民的名义行使审判权，在法律上成为法国的最高行政法院。1889年最高行政法院在卡多案的判决中，正式

否定部长法官制，当事人不服行政机关的决定，可直接诉诸行政法院。法国行政审判制度终于从最初由一般行政官员受理行政案件，发展到由独立的行政法官受理行政诉讼；从行政审判机关处于依附地位，发展到具有独立地位的行政法院组织。至此，法国行政诉讼制度大器已成，以后虽有发展，但无根本变化。

德国 1919 年《魏玛宪法》第一百零七条规定联邦及各邦设行政法院，1931 年威登堡邦《一般行政程序法草案》对行政诉讼程序作了详尽规定。1943 年德国设立统一的行政法院。第二次世界大战后 1949 年《联邦德国基本法》第九十六条再次规定在联邦和州设行政法院。1960 年《联邦行政法院法》对联邦德国行政诉讼制度作了进一步改进。特别是 1976 年 5 月颁布的联邦行政诉讼法，全面具体地规定了联邦德国的行政诉讼程序及整个行政诉讼制度。这是德国现行的最完整的行政诉讼法。

3. 大陆法系国家行政诉讼制度的特点。

大陆法系国家行政诉讼制度与英美法系国家行政诉讼制度相比，有以下一些特点。

(1) 行政诉讼的受理机构。在普通法院外另设行政法院，专门受理行政诉讼案件。这种制度源于法国。它有以下特点：①行政法院是行政诉讼的专门受理机构，除非法律另有规定外，普通法院不能受理行政案件；②行政法官具有行政经验和审判经验，这有利于弄清案件事实，保证审判质量和效率；③行政法院虽在性质上属于行政机关，但实际上其组织是独立的，对行政案件享有独立的审判权，行政机关和普通法院无权干涉，这保证了行政审判的公正性。

(2) 行政诉讼的受案范围。①不能起诉的行政案件。主要包括：A. 政府和在议会关系中的行为引起的行政案件；B. 政府的外交行为引起的行政案件；C. 政府的战争行为引起的行政案件。②行政法院受理的行政案件。在法国，可起诉的行政案件除极少数

由普通法院受理外，都由行政法院受理。这就需要确定每一案件在性质上是否属于行政案件。行政法院和权限争议法庭最早使用的确定行政案件性质的标准是“国家债务人”和“公共权力”。1873年布朗戈案件后，这两个标准被“公务活动”标准取代。现在，采用包括“公务活动”在内的多元标准：A. 公共权力；B. 法律法令的性质和法律规划的性质；C. 和私人活动相似的活动。③法律特别规定由普通法院专属管辖的行政案件。主要有：A. 关于个人身份、能力的案件；B. 关于行政机关侵害个人自由权利引起的赔偿案件；C. 行政机关强迫公民转让财产的所有权或使用权中的补偿金额和所有权转移案件；D. 行政机关非法侵占不动产的案件；E. 行政机关暴力行为引起的行政案件。

德国行政法院受理行政案件的范围由法律规定。行政法院不受理公民控告国家行政机关违反宪法的案件和公民、法人与政府行政机关的财产纠纷。按照联邦行政法院法的规定，行政法院只受理公民在国家行政管理活动中的权利主张的诉讼，即受理公民为了主张某项权利、或者要求撤销某项行政行为的诉讼。

(3) 行政诉讼程序。法国的行政诉讼程序主要由成文法规定，有以下特点：①采用审问式程序；②采取书面审理方式；③半秘密性质；④实行合议制；⑤行政诉讼费用较低廉，这主要因为行政法院行政诉讼程序比普通法院诉讼程序简便；⑥政府专员参加诉讼。

(4) 适用的规则。大陆法系的行政诉讼以适用行政诉讼法规则为原则，以适用普通法规则为例外。

(二) 英美法等国家的行政诉讼制度

英国和美国为英美法系的代表，其行政诉讼制度具有许多共同点。我们以这两个国家的行政诉讼制度为例，来看英美法系国家行政诉讼制度。

1. 英美法系国家行政诉讼制度的形成。

英国的行政诉讼制度最初形成于 14 世纪。都铎王朝和斯图亚特王朝前期,国王在普通法院外设星法院等特别法院,保护特权,行使对官吏的裁判权。星法院的所为,被英国人视为行政专横的象征。17 世纪资产阶级革命时期,普通法院同议会结成同盟,与国王为代表的旧势力进行斗争,并取得胜利。1641 年撤销星法院,中央对地方政府的监督改为普通法院承担。从此造成了公法诉讼与私法诉讼不分,现代意义上的英国行政诉讼制度确立了。1701 年,《王位继承法》为争得高等法院法官的独立提供了法律保障,进一步加强了对行政活动的司法控制。此时期的英国行政诉讼制度仍然适用普通法,还是由普通法院管辖行政案件的单一型的行政诉讼制度。

美国实质的行政诉讼被视为司法复审。这是美国司法机关对行政行为加以审查,从而纠正不法或不当行政行为,对特定行政决定的被害人提供救济的基本措施。

美国是严格执行“三权分立”的国家,认为对行政案件的裁判属于司法权对行政权监督、制衡的范畴。美国的行政诉讼制度,基本上承袭了英国的司法审查制度,行政诉讼适用普通法,由普通法院受理。

2. 英美法系国家行政诉讼制度的发展。

英国普通法院行政审判权的范围受普通法“国王不能为非”传统原则的限制。19 世纪 70 年代后,高等法院发展了“越权无效”原则,扩大了普通法院对政府的监督范围。1947 年颁布的《王权诉讼法》推翻“国王不能为非”原则,明确规定由国王(国家)对行政违法行为承担责任。英国以司法审查为中心的行政诉讼制度完全确立。同时,20 世纪以来由于社会经济、政治的发展,行政权日益扩大,行政活动带有更多技术因素,行政纠纷大量增加,由普通法院单独审理行政案件的单一型诉讼制度已显其弊端。于是自 50 年代起,一方面加强普通法院的行政裁判权,另一方面又迅