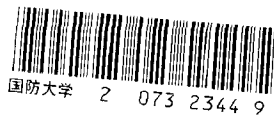


全国法院干部业余法律大学教材

中国行政诉讼法 讲义



人民法院出版社



国防大学 2 073 2344 9

中国行政诉讼法讲义

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

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

皮纯协 江必新

李向新 杨宝英

张晓明 黄 杰

人民法院出版社

中国行政诉讼法讲义

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

人民法院出版社出版发行

(北京东交民巷27号)

新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

850×1168毫米 大32开 9.5印张 238千字

1990年7月第1版 1991年4月第2次印刷

印数 76,000——96,000

ISBN7-80056-085-6/D·623 定价: 4.20元

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，前后用了三年时间，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、国际私法、海商法、法医学和诉讼文书写作等十三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考试指导委员会、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。由人民法院出版社正式出版，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

一九八九年九月一日

说 明

为适应全国法院干部业余法律大学学员学习中国行政诉讼法课的需要，我们编写了这本《中国行政诉讼法讲义》，作为我校行政诉讼法课程的试用教材。

在这本讲义中，我们以《中华人民共和国行政诉讼法》为依据，正确阐述行政诉讼法制度的基本原理以及基本知识，尽可能地反映人民法院的行政审判经验。但是，由于行政诉讼法尚未实施，行政审判工作尚未全面展开，加之理论水平所限，时间仓促，讲义中的缺点、错误和不妥之处在所难免，恳望有关教师、学员及读者批评指正，以便今后进一步修订。

本讲义在编写过程中，得到了吉林省高级人民法院、大连市中级人民法院的部分领导和审判干部的大力支持；最高人民法院行政审判庭蔡小雪、胡仕浩及湖南省高级人民法院的敖完全等同志，为本书付出了辛勤劳动；中国人民大学法律系洪润泽、张丽纯同志参加了本书的资料搜集及讨论工作。在此，我们一并表示诚挚的谢意！

全国法院干部业余法律大学

行政诉讼法教研组

一九九〇年三月

绪 论

行政诉讼法律制度是近、现代国家的一项十分重要的法律制度。近代意义的行政诉讼法律制度，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。宪政制度的确立，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法律制度。法学家们一般认为，法国是近代行政诉讼法律制度的发源地。早在1799年法国宪法规定设立国家参事院，成为今日最高行政法院的前身，享有审理行政案件之权，以后逐渐演变发展，至1889年，法国已经创立了一套由行政法院行使行政审判权，以判例法代替成文法为特点的独特而又比较行之有效的行政诉讼法律制度。德国等一些大陆法系国家受法国行政诉讼法律制度的影响，从19世纪下半叶开始，也逐步建立起了自己的行政诉讼法律制度。英美法系国家，以英国和美国为代表，受“国王不能为非”的普通法原则影响，非经政府同意，公民不能起诉政府，行政官员的行政行为给公民造成损失，通常由行政官员个人负责。直到本世纪40年代下半叶，美国国会通过了《联邦行政程序法》，英国国会制定了《王权诉讼法》，

才逐步建立起行政诉讼法律制度。历史发展的结果，是在西方资本主义国家普遍建立了一套在一定程度上制约行政专横，保护公民合法权益的比较进步、比较成熟的行政诉讼法律制度。较好地适应了资本主义商品经济的发展。

南斯拉夫是东欧国家中较早建立行政诉讼法律制度的国家。1952年，南斯拉夫联邦议会通过了《行政争议法》，加强了司法对行政事务的监督，以后又经多次重大修改和补充，以适应社会政治制度 and 经济制度的发展。保加利亚在1970年制定了《行政程序法》，波兰于1980年设立了最高行政法院，也都建立了各自的行政诉讼法律制度。苏联行政诉讼法律制度的建立和发展经历了曲折的过程。在十月革命以后一段较长的时期里，由于历史的原因，除了在民事诉讼法中对行政诉讼作过一些零星规定以外，苏联一直未能建立起行政诉讼法律制度。1956年苏共20大以后，苏联开始加强社会主义法制，宪法规定公民有权对国家机关、公职人员和社会团体的行为提出控告，并陆续制定了一些有关行政诉讼的规定。但是，由于苏联建国后逐步形成的高度集中的政治体制和僵化的产品经济模式，更由于受教条主义的影响，认为国家机关都是人民最明智、最公正与无可怀疑的神圣代表，对这些机关扩大司法监督，是政治上所不能允许的不信任行为，因而使行政诉讼在苏联一直未能得到充分发展。近年来，随着苏联的经济和政治体制改革，保护公民权利，反对官僚主义，实行行政公开，建立行政诉讼制度的呼声越来越高。1988年1月1日生效的由苏联最高苏维埃制定的《关于向法院控告公职人员侵犯公民权利的非法行为的程序法》，确立了行政诉讼的一些基本原则，为苏联建立全面的行政诉讼法律制度奠定了良好基础。

在我国古代，由于诸法合体，民刑不分，更由于封建宗法制的影 响，下不能犯上，民不得告官，当然谈不上有近代意义的行政诉讼法律制度。辛亥革命胜利以后颁布的《临时约法》，在我

国历史上第一次作出了有关行政诉讼的法律规定。然而，连年的军阀混战，外敌入侵，使得我国不可能建立一套真正的行政诉讼法律制度。解放以后，我国有关法律也曾多次规定有关行政诉讼的内容，如在建国初期起根本法作用的《共同纲领》和1954年宪法，都曾有关于人民控诉国家机关及公职人员违法失职行为的规定。遗憾的是，由于对法制的忽视等多方面的原因，我国的行政诉讼法律制度未能建立起来。近年来，随着有计划的商品经济的发展，政治体制和经济体制改革的深入发展，社会主义法制观念逐步深入人心，建立全面的行政诉讼法律制度已被提上国家的议事日程，1982年我国开始建立行政诉讼制度，同年颁布的《民事诉讼法（试行）》，第一次明确规定了法院审理行政案件所适用的法律程序。1986年公布施行的新的《治安管理处罚条例》，作出了公民不服上一级公安机关关于治安管理处罚申诉的裁决，可以向人民法院提起行政诉讼的规定。治安行政案件大量出现，促使各地各级人民法院普遍设立了行政审判庭，使得我国行政诉讼法律制度的发展向前跨进了一大步。1987年，中国共产党第十三次全国代表大会报告提出：“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”1988年11月，第七届全国人大常委会第四次会议决定公布了“行政诉讼法（草案）”，向全国广泛征求意见。1989年4月，第七届全国人民代表大会第二次会议正式通过了行政诉讼法。从此，我国行政诉讼法律制度开始进入了一个繁荣发展的新时期。

我国是社会主义国家，与资本主义国家相比较，行政权力对社会政治和经济生活的干预更深入，行政职务更发达，因而行政诉讼更重要。我们要建立和健全社会主义法制，没有一套完整的行政诉讼法律制度是不可想象的。行政诉讼法和民事诉讼法、刑事诉讼法一样，都是我国重要的基本法律，是我国社会主义法律

体系中一个极为重要的组成部分。行政诉讼法是程序法，它通过规定人民法院和当事人在行政诉讼活动中应该遵循的原则、制度和程序，通过规定当事人和其他诉讼参与人在行政诉讼中的权利和义务，纠正行政违法行为，保护公民和组织的合法权益，维护国家法律尊严，促进行政管理法制化，提高国家行政效能，建设廉洁政府，建设民主政治，保证社会长治久安，促进政治体制、经济体制改革和社会主义现代化建设的顺利进行。

行政诉讼法是我国行政诉讼实践经验的总结，是建立在行政诉讼法学的科学基础之上的。行政诉讼法学是对行政诉讼法律规范和行政诉讼活动的规律进行理论研究的科学。它的研究对象，一是行政诉讼法律规范，二是行政诉讼的审判实践。它通过研究行政诉讼的活动规律，研究行政诉讼法律关系的发生、发展和终结，研究行政诉讼主体在行政诉讼立法中的地位和作用，正确阐释行政诉讼立法原意和根据。作为一门重要的应用法学，它有其特定的研究对象和原则，有它自己完整的理论体系和结构，是一门科学性、理论性和实践性都很强的科学。从世界各国的情况看，行政诉讼是在诉讼法学理论已经比较发达的情况下产生的，法学理论对于行政诉讼法律制度的产生和发展起着重要的指导作用。从我国的情况看，目前已有上百个法律、法规规定了有关行政诉讼的内容，行政诉讼法典也已制定。由于行政诉讼法学起步较迟，行政诉讼方面的立法和司法实践显然已领先于行政诉讼法学的理论研究。但是，正由于行政诉讼立法和司法实践的发展，更由于广大法学理论工作者以及司法工作者的努力，我国行政诉讼法学理论近年来发展迅速，已逐步成长为我国社会主义法学体系中一个重要的法学部门。

认真学习和研究行政诉讼法学，可以提高广大审判工作人员的法学水平和业务素质。勿庸讳言，目前我们法院干部队伍的政治素质与业务水平尚难尽如人意，法律业大的开设，就是为了造

就一大批知法、懂法、守法的司法工作者，就是为了提高广大审判工作人员的法学水平和业务素质。认真学习各种法学理论，包括行政诉讼法学理论，是提高干部素质的重要方面。

认真学习和研究行政诉讼法学，有利于提高广大审判工作人员执行行政诉讼法的自觉性，从而顺利完成行政诉讼的任务。社会主义法制的基本要求是“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。现在行政诉讼已经有法可依了，然而，“徒法不能以自行”，行政诉讼法的贯彻执行还要依靠全体公民的努力。由于人民法院在行政诉讼中的主导地位 and 决定性作用，作为人民法院的审判人员对行政诉讼法的认识和了解程度，对行政诉讼法的贯彻执行有着特别重要的意义。我们只有认真学习和掌握好行政诉讼法学理论，正确理解立法精神，才能科学地组织行政诉讼活动，保证行政审判工作顺利进行。也才能更好地保护公民和组织的合法权益，监督和促进行政机关依法行使行政权力，维护社会主义国家的长治久安，保证四个现代化建设顺利进行。

认真学习和研究行政诉讼法学，有利于进一步发展和完善行政诉讼法学理论和行政诉讼法律制度。我国的行政审判工作开展不久，经验有限，行政诉讼法学研究起步较迟，行政诉讼法律制度刚刚建立，都有待于进一步发展和完善，作为人民的司法工作者，我们对此负有特别的义务。我们只有认真学习和掌握行政诉讼法学理论，做到用理论指导实践，在实践中注意理论总结，才能把成熟的经验上升为理论，把个别的案例通过法定程序变成具有普遍指导意义的案例，从而为发展和完善我国行政诉讼法学理论和行政诉讼法律制度尽到自己的责任。

我们要学好行政诉讼法学，首先要破除重实体法轻程序法的思想。在我国司法实践中，长期存在重实体法，轻程序法的问题。有些人总认为程序法是为实体法服务的，只要不违反实体法就行了。至于程序法，只不过是诉讼过程中的一些手续和作法，

是否违反关系不大。甚至有人认为程序法碍手碍脚，按程序法办事麻烦费事，一有机会就想抛开程序法的束缚，自行其是。这种想法与做法是极其错误的。我们要建设一个现代化的国家，没有法制现代化是不行的。从现代法制来看，程序法与实体法分立，并已成为一个独立的法律部门，所有现代国家都把实体法与程序法放在同等重要的地位。程序法的产生和存在当然依靠实体法，而没有程序法起保证作用，实体法将无法贯彻实施。由于行政法规、规章繁杂，不可能制订一部统一的行政法典，要保证行政法的贯彻实施，行政诉讼法的作用就显得特别重要。解放以来的司法实践已经反复证明，什么时候按程序法办事，办案质量就高，反之则办案质量差，冤假错案多。行政诉讼法的一个重要任务是纠正行政违法行为，如果我们不按行政诉讼法的规定办事，我们自己就首先违了法。我们要维护国家法制、保证实体法实施，必须有相应的程序法，并坚决遵行，决不容许违反与破坏。其次，我们要破除重实践轻理论的思想。有人总认为实践是实的，理论是虚的，自觉不自觉地凭经验办事，往往以对个人经验的回顾来代替必要的理论学习。我们应该知道，实践固然重要，然而没有理论指导的实践不免沦为盲目的实践。个人经验固然是好的，然而，值此科学技术日新月异、社会政治经济剧烈变革的年代，再好的经验也很难完全适用于新的情况。我们加强社会主义法制，一个极其重要的任务就是要从过去那种依靠政策办事，依靠经验办案转到依法办事上来。如果我们不重视理论的学习，对法律规定缺乏明确的了解，依法办事就会成为一句空话。再次，要有刻苦钻研的精神。不仅要学习法律条文，还要弄清立法精神。作为一个好的法官，不仅要知道法律作了什么样的规定，知道为什么作这样的规定，还要知道法律应当作出什么样的规定。这就要求我们不仅要善于总结实践经验，还要掌握基本的理论知识，这样才能正确执法、公正执法，做好我们的工作。

目 录

绪 论	(1)
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 行政诉讼法与民事诉讼法的关系	(10)
第三节 行政诉讼法律关系	(13)
第二章 行政诉讼的基本原则	(22)
第一节 行政诉讼基本原则概述	(22)
第二节 行政诉讼的一般原则	(27)
第三节 行政诉讼的特有原则	(37)
第三章 人民法院受理行政案件的范围	(42)
第一节 确立受案范围的指导思想	(42)
第二节 人民法院受理的行政案件	(44)
第三节 不属法院受理的行政案件	(51)
第四节 行政诉讼附带民事诉讼	(53)
第四章 行政诉讼管理	(56)
第一节 管辖概述	(56)
第二节 级别管辖	(58)
第三节 地域管辖	(61)
第四节 裁定管辖	(65)
第五章 行政诉讼参加人	(69)
第一节 当事人	(69)
第二节 原告和被告	(74)

第二节	开庭审理·····	(165)
第三节	撤诉、延期审理、诉讼中止和终结、 缺席判决·····	(172)
第四节	对案件的审查·····	(179)
第五节	裁判·····	(184)
第六节	移送与司法建议·····	(194)
第十一章	第二审程序和审判监督程序·····	(198)
第一节	第二审程序·····	(198)
第二节	审判监督程序·····	(206)
第十二章	行政侵权赔偿责任·····	(215)
第一节	行政侵权赔偿责任概述·····	(215)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件·····	(220)
第三节	赔偿主体与追偿·····	(227)
第四节	赔偿的方式与范围·····	(233)
第五节	行政赔偿诉讼·····	(237)
第十三章	行政案件执行程序·····	(246)
第一节	概述·····	(246)
第二节	执行的主体和范围·····	(249)
第三节	执行条件和执行根据·····	(255)
第四节	执行程序的提起与执行准备·····	(258)
第五节	适用执行措施的程序·····	(262)
第六节	执行的中止,延期和终结·····	(273)
第七节	执行回转和再执行·····	(279)
第十四章	涉外行政诉讼·····	(282)
第一节	涉外行政诉讼·····	(282)
第二节	涉外行政诉讼的一般原则·····	(283)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼与行政诉讼法

一、行政诉讼的概念

行政诉讼是解决行政争议的一种法律制度。

国家行政机关在实施行政管理过程中的行政行为（包括作为与不作为），与行政管理相对人（公民、法人和其他组织）有着切身的利害关系，如果相对人不服这种行政行为，双方必定发生争议，这种争议就称为行政争议。换言之，所谓行政争议就是国家行政机关与公民、法人和其他组织之间因行政管理活动而引起的纠纷。行政争议的特点是，争议双方中必有一方为国家行政机关，如公安机关、税务机关等。另一方则是隶属于该机关某项行政管理权力之下的公民、法人或其他组织。争议的起因则是由国家行政机关行使行政管理职权的作为与不作为行为引起的，争议的焦点在于行政机关的行政行为是否正确与合法。由于争议的一方为拥有行政管理权力的行政机关，另一方则是有服从行政管理义务的公民、法人或其他组织，所以双方在行政法律关系中的地位是不平等的。现代国家的行政管理涉及范围广泛，内容繁多，情况复杂，与人民群众的关系十分密切，发生行政争议在所难免。行政管理相对人虽有服从行政管理的义务，但这并不意味着行政机关可以随心所欲地实施行政行为。相反，现代国家的行政管理，要求行政机关必须依法行政，如果行政机关滥用权

力，致使行政管理相对人的合法权益受到损害，行政管理相对人可以通过一定途径向有关机关申诉，以求行政争议得到公平合理地解决，合法权益受到非法与不当行政行为侵害的当事人能够得到有效地救济。行政诉讼就是解决行政争议时经常采用的一种方法。

对于行政诉讼，在我国法学界历来有广义与狭义两种理解。广义的行政诉讼，是指行政管理相对人将行政争议提交行政机关，采用行政复议的办法，或者是提请司法机关通过司法程序采用审理判决的办法加以解决的诉讼活动。狭义的行政诉讼则仅指由司法机关按司法程序处理行政争议的活动。根据我国行政诉讼法及有关法律、法规的规定，行政管理相对人对行政机关的具体行政行为不服时，可以通过以下途径解决，即：在法定期限内，向上一级主管行政机关申诉或申请复议；在法定期限内，直接向人民法院起诉；在法定期限内，采用上述两种方法中之任一种方法；经向上一级主管行政机关申诉或申请复议以后，对上级行政机关的裁决仍然不服时，在法定期限内向人民法院起诉。

由此看来，我国解决行政争议的法律制度有两种，一是向上一级行政机关申诉或申请复议，请求上一级行政机关裁决，我们称之为行政复议制度；二是向人民法院起诉，请求人民法院裁决，我们称之为行政诉讼制度。总的来看，行政复议制度是由国家行政机关自行解决行政争议，说到底还是一种行政活动，属于行政监督，或称行政救济。行政诉讼制度则是由国家司法机关通过司法程序审理解决行政争议，是一种司法活动，属于司法监督，或称为司法保护。二者性质不同。因此，对于行政诉讼应作狭义的理解。

要不要把行政复议作为行政诉讼的必经程序，也就是要不要规定行政复议前置原则，在制订行政诉讼法的讨论过程中曾发生过十分激烈地争论。持否定看法的人认为：第一，行政管理活动