

中共辽宁省委党校函授系列教材

行政诉讼法学

主编 杨立新



NEUPRESS

东北大学出版社

行 政 诉 讼 法 学

主 编 杨立新

副主编 刘晓英 李玉娟 李秀华

东北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学/杨立新主编. —沈阳: 东北大学出版社,
1999. 12

ISBN 7-81054-463-2

I. 行… II. 杨… III. 行政诉讼法-基本知识-中国
IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 76692 号

©东北大学出版社出版

(沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号 邮政编码 110006)

沈阳市政二公司印刷厂印刷

东北大学出版社发行

开本: 850 × 1168 1/32

字数: 234 千字

印张: 9

印数: 1 ~ 4000 册

1999 年 12 月第 1 版

1999 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘淑芳 刘振军

责任校对: 张淑萍

封面设计: 唐敏智

版式设计: 秦 力

定价: 19.00 元

前 言

党校函授教育,是党校教育的重要组成部分。提高党校函授教育的水平,有一套适合函授教育的好教材,是办好函授教育的重要一环。正是出于此目的,我们接受了中共辽宁省委党校函授学院的聘请,组织编写了《行政诉讼法学》一书。

本书与同类教材相比,具有以下特点:第一,本书既注重行政诉讼法学知识的系统性和完整性,又侧重探讨行政诉讼法中较为重要的理论和行政诉讼法在实施中的有关疑难问题。第二,本书着重研究行政诉讼有别于民事诉讼和其他诉讼的特殊原理、原则、制度和具体规范及其理论,而对诉讼制度的共性原理、原则、制度、具体规范则略写或不写。第三,本书为法学专业大专教材,且党校教育又属成人教育,因此,本书力求作到通俗易懂、言简意赅;同时,又注重培养学生运用法律规定解决实际问题的能力。如在思考题中举出一些案例,从而引发学生理论联系实际进行思考。

本书作者由于水平有限,且时间较紧,难免有一些不成熟、不确切的观念,敬请法学界同仁批评、指正。

编 者

一九九九年十月二十日

目 录

前 言

第一章 导 论..... (1)

第一节 行政诉讼法学的研究对象和地位..... (1)

第二节 行政诉讼法学的研究方法..... (4)

第二章 外国行政诉讼制度的两种基本模式..... (8)

第一节 欧洲大陆模式的行政诉讼制度..... (8)

第二节 英美模式的行政诉讼制度 (17)

第三章 中国行政诉讼制度的历史发展 (25)

第一节 旧中国行政诉讼制度概况和新中国行政诉讼 制度产生的过程 (25)

第二节 新中国行政诉讼制度建立较晚的原因 (31)

第四章 行政诉讼法概述 (35)

第一节 行政诉讼 (35)

第二节 行政诉讼法 (41)

第五章 行政诉讼基本原则 (47)

第一节 行政诉讼基本原则概述 (47)

第二节 行政诉讼各项基本原则 (51)

第六章 行政诉讼法律关系 (63)

第一节 行政诉讼法律关系概述 (63)

第二节	行政诉讼法律关系构成要素	(67)
第三节	行政诉讼法律关系产生、变更和消灭	(70)
第七章	行政诉讼受案范围	(73)
第一节	行政诉讼受案范围概述	(73)
第二节	人民法院受理的行政案件	(76)
第三节	人民法院不予受理的行政案件	(84)
第八章	行政诉讼管辖	(89)
第一节	行政诉讼管辖概述	(89)
第二节	级别管辖	(91)
第三节	地域管辖	(93)
第四节	裁定管辖	(97)
第五节	管辖权异议与处理	(101)
第九章	行政诉讼参加人	(103)
第一节	行政诉讼参加人、当事人	(103)
第二节	原告和被告	(108)
第三节	共同诉讼人	(112)
第四节	第三人	(114)
第五节	诉讼代理人	(117)
第十章	行政诉讼证据	(122)
第一节	行政诉讼证据概述	(122)
第二节	行政诉讼证据种类	(125)
第三节	行政诉讼举证责任	(131)
第四节	人民法院对证据的收集、审查和保全	(136)

第十一章 第一审程序·····	(141)
第一节 第一审程序概述·····	(141)
第二节 起诉与受理·····	(144)
第三节 审 理·····	(148)
第十二章 第二审程序·····	(158)
第一节 第二审程序概述·····	(158)
第二节 上诉案件的起诉与受理·····	(161)
第三节 上诉案件的审理与撤回·····	(163)
第十三章 审判监督程序·····	(166)
第一节 审判监督程序概述·····	(166)
第二节 审判监督程序的提起·····	(169)
第三节 再审案件的审理·····	(173)
第十四章 行政诉讼法律适用·····	(175)
第一节 行政诉讼法律适用概述·····	(175)
第二节 行政诉讼中法律规范冲突及其选择适用 规则·····	(186)
第十五章 行政判决、裁定和决定 ·····	(191)
第一节 行政判决·····	(191)
第二节 行政裁定和决定·····	(202)
第十六章 行政诉讼执行程序·····	(209)
第一节 行政诉讼执行程序概述·····	(209)
第二节 执行的条件、主体和客体 ·····	(213)

第三节 执行程序 and 措施	(216)
第十七章 对妨害行政诉讼的强制措施	(223)
第一节 妨害行政诉讼的行为	(223)
第二节 对妨害行政诉讼的强制措施	(225)
第十八章 行政附带民事诉讼	(229)
第一节 行政附带民事诉讼概述	(229)
第二节 行政附带民事诉讼的范围和程序	(234)
第十九章 行政赔偿诉讼	(238)
第一节 行政赔偿	(238)
第二节 行政赔偿诉讼	(249)
第二十章 行政诉讼的期间、送达与诉讼费用	(257)
第一节 期 间	(257)
第二节 送 达	(261)
第三节 诉讼费用	(265)
第二十一章 涉外行政诉讼	(270)
第一节 涉外行政诉讼概述	(270)
第二节 涉外行政诉讼的一般原则	(272)
第三节 涉外行政诉讼的法律适用	(275)
第四节 涉外行政诉讼的代理、送达和期间	(276)
后 记	(280)

第一章 导 论

内容提要:本章主要阐述行政诉讼法学的研究对象,行政诉讼法学与行政法学的关系以及行政诉讼法学的研究方法。

第一节 行政诉讼法学的研究对象和地位

一、行政诉讼法学的研究对象和定义

(一)行政诉讼法学的研究对象

任何一门科学学科(无论是自然科学还是社会科学),都有自己特定的研究对象,行政诉讼法学也不例外,也有自己研究的对象。行政诉讼法学的研究对象是行政诉讼的原理、原则、行政诉讼法律规范以及行政诉讼法律关系。

行政诉讼的原理、原则的研究范围主要包括行政诉讼的概念、性质、特征,行政诉讼制度产生的历史基础、理论根据,行政诉讼的功能、作用,行政诉讼的基本原则和一般原则等。

行政诉讼法律规范主要指《中华人民共和国行政诉讼法》确立的规范。《中华人民共和国行政诉讼法》是行政诉讼法的核心。除了《中华人民共和国行政诉讼法》以外,行政诉讼法规范还包括《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民事诉讼法》以及各种行政实体法律、法规和司法解释中调整行政诉讼活动的有关法律规范。

行政诉讼法学研究行政诉讼法律关系,主要研究行政诉讼法律关系的主体、客体和内容,研究行政诉讼法律规范怎样适用于行政诉讼法律关系,行政诉讼法律规范在适用于行政诉讼法律关系中如何体现行政诉讼的原理、原则。

行政诉讼原理、原则研究主要属于理论性研究,通过此种研究把握行政诉讼这一社会现象的内在本质和外在特征,以便认识它;行政诉讼法律规范和行政诉讼法律关系研究主要属于应用性研究,人们通过此种研究把握行政诉讼这一法律制度的结构和操作规程,以便运用它。

行政诉讼原理、原则研究、行政诉讼法律规范研究主要属于静态研究,通过此种研究,从相对静止中认识和把握行政诉讼;行政诉讼法律关系研究主要属于动态研究,通过此种研究,从事物的运动中认识和把握行政诉讼。

(二)行政诉讼法学的定义

从以上对行政诉讼法学研究对象的分析可以看出,行政诉讼法学是研究行政诉讼的原理、原则、行政诉讼法律规范以及行政诉讼法律关系的行政法学分支学科。

二、行政诉讼法学地位的定位

(一)行政诉讼法是行政法的组成部分

关于行政诉讼法学地位的定位,学术界有两种不同观点:有人认为,行政诉讼法学是一门独立于行政法学,与刑事訴訟法学、民事訴訟法学并列的法学学科,属于三大诉讼法学之一。因此,行政诉讼法学与行政法学亦是平行的法学学科。有人不同意这种观点,认为行政诉讼法与行政法的关系不完全同于刑事诉讼法与刑法、民事诉讼法与民法的关系。刑事诉讼法与刑法、民事诉讼法与民法都是并列的法律部门,但行政诉讼法却不是与行政法并列的法律部门。行政诉讼法在实质上应认为是行政法的一个组成部分,从而行政诉讼法学在实质上也只应作为行政法学的一个组成部分,成为行政法学的分支学科,而不是与行政法学并行的法学学科。我们赞同后一种观点。

行政诉讼法学与行政法学密不可分,是由行政诉讼法与行政

法的不可分性决定的。首先,行政法是调整行政主体与行政管理相对人的行政关系,规范行政权行使的法律部门,行政诉讼法是调整行政管理相对人因不服行政主体具体行政行为而向人民法院提起诉讼的行政诉讼关系,维护和监督行政权正确行使的法律保障。因此,行政诉讼法是行政法的一部分。其次,行政诉讼法调整的行政诉讼制度与行政法调整的行政司法制度是紧密相联系的,行政诉讼往往以行政复议为前置程序。行政司法程序和行政诉讼程序通常是解决一个行政案件的前后两个阶段,二者紧密衔接和相互联系。第三,行政诉讼既是解决行政争议的一种手段、途径;同时又是对行政行为实施司法监督和对行政管理相对人实施法律救济的一种手段、一个途径。对行政行为的司法监督与对行政行为的行政监察监督、审计监督等同为对行政权的监督机制,统称“行政法制监督”;通过司法程序提供的司法救济与行政复议、申诉、控告等提供的救济,同为对行政管理相对人的法律救济机制,统称“行政法律救济”。第四,作为行政实体法的法律文件,同时载有行政诉讼法的规范,如相对人不服某种具体行政行为可提起行政诉讼的诉权、起诉条件、起诉时限等。作为行政诉讼法的法律文件亦往往同时载有行政实体法的规范,如《中华人民共和国行政诉讼法》第11、12条规定的对具体行政行为司法审查的范围,第44条规定的具体行政行为停止执行的条件,第54条规定的具体行政行为合法性的标准,第67、68、69条规定的行政侵权赔偿责任等都应认为是行政实体法的内容。

(二) 行政诉讼法学是行政法学的分支学科

行政诉讼法与行政法密不可分,但是行政诉讼法相对于行政法的其他部分来说,如行政组织法、行政行为法,确实也有着相对的独立性:行政诉讼关系与行政实体关系在主体、客体、内容等各个方面均有较大的差异。特别是《中华人民共和国行政诉讼法》作为一部独立的法律文件颁布,行政诉讼制度作为一项独立的法律

制度开始在我国运转,使行政诉讼法更具有了独立的外在形式。为了专门研究行政诉讼法这一相对独立部门的法律规范及其适用过程中发生的大量的理论问题和实践问题,以保证行政诉讼的顺利进行,进一步发展和完善我国行政诉讼制度,有必要将行政诉讼法作为行政法的独立分支部门研究,建立独立行政诉讼法学。当然,行政诉讼法学对于行政法学的独立性只是相对的。无论如何,它仍然从属于行政法学,属于行政法学的分支学科,其普遍原理、基本原则均源于行政法学。

第二节 行政诉讼法学的研究方法

研究任何一门学科,都必须遵循正确的方法。既要遵循科学研究的共同方法,也要遵循研究特定科学(如自然科学、社会科学等)、特定学科(如政治学、经济学、法学等)、特定分支学科(如法学中的刑法学、民法学、行政法学等)的特定方法。行政诉讼法学作为行政法学的分支学科,也要遵循有别于行政法学其他分支学科的特殊方法。即学好行政诉讼法学这门课程要注意的特别方法:

一、学习行政诉讼法学要与学习行政法学的其他分支学科结合起来

学习行政诉讼法学,首先要学好行政法学总论,因为行政法学总论研究的是行政法的一般原理原则,对行政法学各个分支学科均具有指导作用。不学好行政法学总论,就不可能正确认识和了解行政诉讼法的性质、目的,行政诉讼制度的功能、作用,行政权与司法权的关系,对行政行为司法监督的宪法基础和理论根据以及对行政行为司法审查的范围标准,对行政管理相对人救济的方式、途径等,就不能把握行政诉讼的根源、实质。离开行政法学总论学习行政诉讼法学是学不好行政诉讼法学的,孤立地学习行政诉讼法学只能掌握行政诉讼的一般“操作规程”,——行政案件起诉、受

理、审判的具体规则,而不能从理论的高度上把握行政诉讼制度的真谛。

学习行政诉讼法学,除了要学好行政法学总论之外,还要结合学习行政法学分论。行政法学分论不同于行政法学总论,它不是研究行政法的一般原理原则,而是研究各个部门行政法的特殊原理原则,而行政诉讼法在总的理论基础方面从属于行政法总论,但在具体规范的实施方面,在应用其规范处理和裁决涉及各个部门的行政争议案件方面离不开行政法分论,离不开各个部门的行政实体法,如果不懂行政法学分论,如果不懂各个部门的行政实体法,则不能解决实际的具体行政案件,不能进行实际的行政诉讼操作。因此,要真正学好行政诉讼法,并运用行政诉讼法解决实际行政案件,还必须学习行政法分论,掌握部门行政法及其原理原则。

二、学习行政诉讼法学要与学习其他相关学科结合起来

行政诉讼法仅从调整诉讼关系的角度讲可以认为是整个诉讼法的一部分。诉讼法除了行政诉讼法外,还有民事诉讼法、刑事诉讼法。行政诉讼法因为具有调整对行政权行使的司法监督职能,从而与民事诉讼法、刑事诉讼法有着重要区别,在很大程度上它属于行政法组成部分。但是行政诉讼法毕竟是调整诉讼关系,对行政权的司法监督是通过诉讼活动实现的,因此行政诉讼法也有着一般诉讼法的许多共有的特征,特别是与民事诉讼法有许多共同特征。行政诉讼在英美法系等国家,它就在普通法院进行,适用的诉讼程序规则是与民事诉讼程序规则基本相同的规则,即经过变通的民事诉讼程序规则或附加特别规则的民事诉讼程序规则。在欧洲大陆法系国家,行政诉讼虽然在专设的行政法院进行,但行政法院也越来越接近于普通法院,在诉讼程序规则上也吸收或借用了许多民事诉讼程序规则。在我国,行政诉讼是从民事诉讼中分

离出来的,在行政诉讼法实施以前,行政诉讼适用的就是民事诉讼程序规则,就是现在有了专门的行政诉讼法,人民法院审理行政案件仍然要补充适用民事诉讼法,而且行政诉讼法作为一个独立法律部门,它的许多规范也是从民事诉讼法中借用过来或经过某些变通借用过来的。因此,研究行政诉讼法,不能不同时研究民事诉讼法,学习行政诉讼法学,不能不结合学习民事诉讼法学。民事诉讼法学的产生远比行政诉讼法学要早,其理论要比行政诉讼法学成熟。学习行政诉讼法学结合学习民事诉讼法学,有利于更全面更深入地加深对行政诉讼的理论认识。

行政诉讼法学与宪法学也有着密切的关系。行政诉讼制度是民主宪政制度的产物,在专制制度下是不可能产生行政诉讼制度的。所以研究行政诉讼制度,必须研究民主宪政制度,通过对宪政史和我国宪法确立的民主政治制度、经济制度、文化制度诸项制度的研究中去探讨和认识行政诉讼制度的政治基础、经济基础、文化基础,行政诉讼在整个国家制度中的地位 and 它对国家政治经济文化的作用。宪法学是行政法学的理论基础,自然也是行政诉讼法学的理论基础,学习行政诉讼法学必须学习宪法学。

此外,学习行政诉讼法学还应学点行政管理学,了解国家行政管理方面的有关知识。因为行政诉讼是打行政官司,处理发生在行政管理领域里的争议,学习行政诉讼法学的学生,无论是想今后作行政法官,担任律师,还是作政府官员,都应该对行政管理领域的情况,行政管理的有关政策、技术、知识有所了解。即使是今后想作研究、教学,而不从事实际行政执法司法工作的学生,也应学点行政管理学,因为,行政诉讼法的有关规范也是以行政管理学的理论为基础的,掌握了行政管理学的理论有助于更好地理解行政诉讼法规范。

三、学习行政诉讼法学要与分析研究实际行政案例结合起来

学习应用法学不同于学习理论法学,应更注重于实践,注重于理论联系实际,注重于对实际案例的分析和研究。行政诉讼法在某种意义上来说,是当事人及其律师或其他代理人打行政官司的规则,是行政法官处理行政争议、进行行政审判的“操作规程”。对这种规则、规程及其理论的掌握,通过实际案例分析、研究、学习,可能比单纯阅读教科书和课堂讲授有更好的效果。此外,学习应用法学更应特别注重理论联系实际的意义还在于,应用法学教学,不仅要使学生了解法律对各种相应问题是怎么规定的,为什么要那样规定,而且要使学生能够运用法律规则去解决各种复杂的社会问题。法律的条文是有限的,社会生活却是无限的,如何准确地运用有限的法律条文去解决无限的应由法律解决的相应实际问题,这是学习应用法学的学生必须培养的一种能力——将法律条文、法学理论运用于实际社会生活的能力(或称适用法律的能力)。法学学生的这种能力显然不是仅靠教员传授几条、几十条法学原理、法学原则所能获得的,他们必须同时通过对大量实际案例的亲自分析、解剖、研究、探讨,逐步地培养、逐步地获得这种能力。因此,作为学习法律的学生在学习本教科书的基础上,应同时选用一两本好的行政诉讼案例集作为指定的教学参考书。

思 考 题

1. 行政诉讼法学的研究对象是什么?
2. 行政诉讼法学与行政法学是什么关系?
3. 如何学好行政诉讼法学?

第二章 外国行政诉讼制度的两种基本模式

内容提要:民主宪政是西方资产阶级革命的产物,因此,作为民主宪政产物的行政诉讼制度必然源于西方国家。要把握行政诉讼制度的深刻内涵和精神实质,必须对西方行政诉讼制度有所了解。本章简要地介绍了西方行政诉讼制度最具典型意义的两种模式,即欧洲大陆模式的行政诉讼制度和英美模式的行政诉讼制度。

第一节 欧洲大陆模式的行政诉讼制度

法国是欧洲大陆乃至世界行政诉讼制度建立最早的国家,也是欧洲大陆模式行政诉讼制度最具典型意义的国家,因此,我们研究欧洲大陆模式的行政诉讼制度,不能不以法国为例。

一、法国行政诉讼制度的产生与发展

有人认为,法国国政院,即法国最高行政法院,可以溯源于封建时代的“王室咨议会”,这种说法是不够确切的。诚然,二者在职能上有某些相似的地方,都具有提供咨询和一定的裁决争议的职能(王室咨议会只是到了末期才具有后一个职能),但是二者在性质上是完全不同的:王室咨议会是封建国王的一个咨询机构,而国政院是资产阶级国家的一个行使司法权的对于行政机关具有相当独立性的机构(尽管它也同时具有向政府提供咨询的职能)。国政院成立于资产阶级革命时期,是资产阶级革命的产物。在法国,资产阶级夺取政权以后,司法权曾一度仍然掌握在封建时代的那些旧法官的手中。由这些旧法官把持着的皇家法院,利用它们手中

的审判权,阻碍和破坏革命政府政策的实行和各种革命措施的实现,它们任意宣布革命政府的革命政策和措施“违法”、“无效”,以阻碍改革的进行,维护旧的封建制度的特权。对此,资产阶级非常恼火,决心清除这一障碍。于是,国民议会于1790年8月通过一项法律,规定“司法职能和行政职能不同,现在和将来永远分离,法官不得以任何方式干预行政机关的活动,也不得因其职务上的原因,将行政官员传唤到庭,违者以渎职罪论”。从而剥夺了普通法院的行政司法权,使普通法院的法官再也不能任意干预行政和阻碍改革。

在剥夺了普通法院的行政司法权后,行政案件便由行政机关自己处理。国民议会于1790年10月通过一项专门法律,规定在任何情况下,要求撤销行政机关作出的行政行为的案件都不属于普通法院的管辖范围,这类要求应向国家行政机关首脑(国家元首)提出。但是行政案件的数量很多,国家元首根本处理不过来,这样就要有一个专门机关来协助国家元首处理这些案件。此外,随着资本主义的发展,国家行政事务增多,从而政府要经常起草发布有关的行政法规和命令,为使这些法规和命令尽量地作到严密、适当、合法,不致于在执行中引起争议,导致行政纠纷,亦需要有一个专门机关对这些法规和命令进行事先的审查和斟酌。正是在这种情况下,拿破仑于1799年12月,在他担任第一执政的时候,设立了国政院(当时国政院共有成员29人)。当时的宪法规定,国政院具有两方面的职能:一是就法案、规章、命令和其他方面的问题向政府提供咨询;二是审理行政争议,提出处理行政争议的意见和建议。对于行政争议作出最后裁决仍然是第一执政的权限。不过,在一般情况下,第一执政(以后的皇帝、国王或总统)总是根据国政院的意见和建议,而不是违反它的意见和建议作出裁决的。

国政院在它建立后一个很长的时期内,一直没有对于行政争