

中国行政诉讼法学

中国行政诉讼法学

主 编 张树义

副主编 张 锋

时 事 出 版 社

中国行政诉讼法学

主 编 张树义
副主编 张 锋

•
时事出版社出版发行
(北京海淀万寿寺甲2号)

邮政编码: 100081

北京昌平东沙屯印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销

•
开本: 850×1168 1/32 印张: 10.25 字数: 222000

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数: 1—15000

ISBN7-80009-103-1/D·47 定价4.50元

撰稿人:(以姓氏笔画为序)

刘大炜 刘守仁 江必新

吴 平 李鹤玲 周国弘

张树义 张 锋 徐 波

路 遥 蒋惠岭

序 言

行政诉讼是现代国家的基本诉讼制度，它在国家的政治、经济乃至社会生活的各个方面占有重要地位，直接关系到每个公民的切身利益。国家的繁荣、社会的安定在很大的程度上取决于行政诉讼制度。

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)由七届人大二次会议通过，并将于1990年10月1日正式实施，它的颁布与实施对我国行政诉讼制度的建立起着巨大的推动作用。

《中国行政诉讼法学》即是我们适应行政诉讼法的宣传、教育需要编写的。参加本书写作的有从事行政诉讼法教学、研究的教师，也有来自于司法部门从事行政审判的实际工作者。本书即是作者根据教学与司法实践经验结合而成，对行政诉讼的基本原理、基本原则从理论和实践两方面作了较完备的阐释。本书的主要特点是：

系统性 行政诉讼制度是一个整体，必须全面理解、掌握。本书较全面地阐述了行政诉讼的基本原理，从行政诉讼产生的基础到行政诉讼的各项具体制度，揭示了行政诉讼各环节之间的内在联系。鉴于《行政诉讼法》并未全面就行政诉讼的所有制度都作出完整规定，为适应实践需要，本书并未囿于《行政诉讼法》，而是从整体出发，对行政诉讼所涉及到的问题进行全面探讨，以便于读者全面、系统地理解、把握行政诉讼。

理论性 理解、把握行政诉讼法必须建立在坚实的理论基础之上，只有从基本理论出发才能理解行政诉讼的实质。本书注

重对行政诉讼法本身的阐释，更侧重对其基本原理的探讨。不仅使读者能理解立法的本意，更能掌握其所以然，从而为行政诉讼法的发展、完善提供有益的思路。这也是本书名之为“中国行政诉讼法学”的缘由所在。

实践性 行政诉讼是实践性很强的法律。本书在理论探讨的基础上，亦重视其实用价值，用一定的篇幅对如何在实践中运用行政诉讼法加以介绍。

本书既可适用于一般读者理解、学习行政诉讼法，也可供大专院校作为讲授行政诉讼法教材之用。

当然，行政诉讼在我国首次公布实施，有待在实践中进一步发展和完善，加之我们水平所限，难免有错误疏漏之处，诚望读者不吝赐教。

作者

1990年3月

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政诉讼概述·····	(3)
第一节 行政诉讼的意义·····	(3)
第二节 行政诉讼的界限·····	(12)
第三节 行政诉讼的历史发展·····	(16)
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·····	(28)

第二编 诉 篇

第三章 行政诉讼中的诉·····	(45)
第一节 行政诉讼中诉的涵义·····	(45)
第二节 诉的分类·····	(50)
第三节 诉的合并、撤销与变更·····	(54)
第四章 审判组织·····	(61)
第一节 审判组织·····	(61)
第二节 行政诉讼的管辖·····	(70)
第五章 行政诉讼的范围·····	(80)
第一节 行政诉讼的标准·····	(80)
第二节 行政诉讼的范围·····	(86)

第三节	行政诉讼范围的法律规定	(92)
第六章	行政诉讼参加人	(98)
第一节	行政诉讼当事人	(98)
第二节	其他诉讼参加人	(107)

第三编 审理篇

第七章	起诉与受理	(117)
第一节	起诉的条件	(118)
第二节	起诉的效果	(128)
第三节	案件的受理	(132)
第八章	审理	(137)
第一节	审理前的准备	(137)
第二节	开庭审理的程序	(140)
第三节	原告撤诉	(143)
第四节	审理的依据	(149)
第五节	妨碍诉讼的强制措施	(152)
第六节	被告改变具体行政行为问题	(154)
第七节	诉讼的中止和终结	(156)
第九章	二审、审判监督程序	(159)
第一节	二审程序	(159)
第二节	审判监督程序	(168)
第十章	证据	(181)
第一节	证据概述	(181)
第二节	证据程序	(192)
第三节	证据分述	(197)

第四编 结案篇

第十一章	判定形式	(209)
------	------	---------

第一节	判决	(209)
第二节	裁定	(215)
第三节	决定	(222)
第十二章	实体判决	(227)
第一节	维持判决	(227)
第二节	撤销判决	(229)
第三节	变更判决	(239)
第四节	强制履行判决	(241)
第十三章	执行程序	(244)
第一节	执行的意义	(244)
第二节	执行的一般程序	(248)
第三节	执行阻却	(263)
第十四章	行政赔偿	(267)
第一节	概述	(267)
第二节	行政侵权的构成要件	(271)
第三节	行政赔偿责任	(275)
第四节	行政赔偿程序	(281)
第十五章	期间、送达、诉讼费用	(289)
第一节	期间	(289)
第二节	送达	(295)
第三节	诉讼费用	(300)

附录：《中华人民共和国行政诉讼法》

第一编

绪论

第一章 行政诉讼概述

行政诉讼是近现代国家解决行政争议、保障公民权益的一项重要的法律制度。依法行政是对国家行政的基本要求，依法行政的保障是行政诉讼制度。行政诉讼法学即是研究行政诉讼基本原理、原则的科学。

第一节 行政诉讼的意义

一、行政诉讼的涵义

行政诉讼是一种司法制度，它是指公民、法人和其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起诉讼，由人民法院进行审理并作出裁判的诉讼制度。对于这一定义，我们可以分别从以下几个方面进行分析。

第一，行政诉讼中的原告是公民、法人和其他组织，即行政诉讼是由他们提起。公民、法人和其他组织在行政管理中是相对人。所谓“相对人”即行政行为作用的对象。行政行为作用于相对人，可能对相对人产生多方面的影响：或者影响相对人的人身权利，如公安机关的人身拘留；或者损及相对人的财产利益，如工商管理机关的吊销营业执照。作为相对人的公民、法人和其他组织，既然其权益受到损害，当然有能力，也有权利向法院提起诉讼请求，要求法院保障其合法权益。

第二，行政诉讼中的被告是，也只能是国家行政机关，即通常所说的“民告官”。在行政诉讼中，国家行政机关恒定为被告。这是因为在行政活动中，行政机关享有特权，作为国家机关，它拥有实现其意志的全部手段，它既可以命令公民履行某项义务，也可以对不履行命令者给予处罚，还可以采取强制措施实现该项义务，无须通过诉讼的方式实现其意志。而作为相对人的公民对行政机关的命令必须服从，除非通过法定途径宣布行政行为无效，也即只有通过诉讼的方式，经法院审查确认为无效撤销，才可以免受该行政行为的拘束。因此，行政诉讼的被告只能是行政机关。

第三，行政诉讼的标的是行政机关的具体行政行为。所谓行政行为是指行政机关行使公共权力，对相对人的权益产生影响的行为，具体行政行为只是其中的一部分，即行政机关对特定的人或事采取措施的行为。例如，治安管理机关对违反治安管理法规的违法者的行政处罚，工商行政机关对申请营业执照的批准等。具体行政行为直接或间接地对相对人的权益产生影响，或者涉及相对人的人身，或者损及相对人的财产。行政诉讼正是针对行政机关的这种具体行政行为。很显然，与之相对的抽象行政行为，即行政机关制定规范性文件的行为不能提起行政诉讼。

第四，行政诉讼的起因是相对人对具体行政行为不服，持有异议，认为侵犯了其合法权益。具体行政行为侵犯相对人的合法权益引起了相对人诉讼的愿望，因而相对人要通过诉讼途径来维护自己的合法权益。没有具体行政行为对权益的侵害就没有诉愿，没有诉愿也就不会有诉讼的发生。需要说明的是，相对人的不服只是他个人的一种主观判断，至于具体行政行为是否真正构成对权益的侵犯，还有待于国家有权机关的审查和判断。公民个人不能否定行政机关代表国家所作出的决定、所采取的措施。因此，公民必须，也只能是通过正常的诉讼途径予以解决。

第五，行政诉讼是在人民法院的主持下进行的。行政诉讼是由人民法院主持对具体行政行为进行审查、判断的司法活动。人民法院在整个诉讼活动中占有主导地位，它以行使国家审判权的方式处理和解决行政机关与相对人之间已经发生的矛盾和纠纷，从而为相对人的合法权益提供保障。非人民法院解决纠纷的活动，如行政机关应相对人的申请对行政行为进行复查的活动不是行政诉讼，人民法院对非行政案件的审判活动，如人民法院对民事、刑事案件的审判活动也不是行政诉讼。

上述五个方面揭示了行政诉讼的基本特征，为了深入理解行政诉讼，我们有必要对行政诉讼的基础进行分析。

二、行政诉讼的基础

行政诉讼是一个复杂的社会现象，它的产生及存在有着深厚的基础，只有深入分析行政诉讼存在的基础条件，我们才能理解行政诉讼的实质及存在的必要性。

任何制度的建立均源于社会实际的需要。为什么要采取行政诉讼的方式解决行政争议，保障公民的合法权益不受行政机关行为的侵害，我们必须对社会实际情况进行分析。

行政诉讼是解决行政纠纷、保障公民合法权益的法律制度。在国家行政机关的活动中，行政纠纷的产生是难以避免的。这是因为，行政管理必须存在，但行政管理意味着国家权力的运用。由于权力的运用会对被管理者的权益产生影响。权力本身意味着强制和服从。行政权力具有极大的能力：它既可以命令相对人履行某种义务，即为相对人设定义务，也可以强制被命令者服从。如果被命令者不服从，行政机关可以给予必要的制裁，如行政处罚，行政权力更可以采取强制措施，迫使负有义务者实现行政机关的命令。由于各方面因素的影响，行政机关权力的行使可能出现错误、不当或滥用等现象，由此造成对相对人权益的损害，引

来相对人的内心不满、不服，和行政机关之间的矛盾、争执。

值得指出的是，行政机关的权力运用对相对人产生的影响是多方面的，它既可以剥夺相对人的某项权利，如撤销曾经赋予相对人的商标专用权，也可以为相对人设定某项义务，如命令企业交纳税款，还可以限制相对人的某种能力，如责令超标准排放污染物的企业停产治理，在这其中就蕴涵着行政纠纷产生的可能性。一方面是行政机关的权力可能被滥用，另一方面是相对人的权益因此而受到侵害，行政纠纷由此产生。行政管理是十分复杂的，其范围广泛，内容复杂，几乎涉及到社会生活的各个方面。行政机关在这种繁杂的关系及其活动中没有过错、过失、疏忽以至滥用权力是根本不可能的。我们很难想像一个政府在处理所有事务中都能完美无缺，如果偏差和失误构成对公民权益的侵害，就可能引来相对人对行政机关行为的不服。由此可见，行政纠纷是不可避免的。经验告诉我们，权力有被滥用的可能。如果因权力运用而产生的纠纷不及时解决，行政权力有可能发展成为行政专横，行政管理相对人与行政机关的冲突将会加剧，带来社会的混乱和动荡。面对纠纷，我们既不能取消行政机关的权力，只要管理事实需要，就必须赋予行政机关以必要的权力；也不能认可行政机关对公民权益的侵害，因为国家行政管理存在本身正是为了防止侵害发生，如果认可行政机关对公民权益的侵害，那就会与国家设定权力的初衷相悖。问题的关键不在于杜绝纠纷的产生，而在于如何解决客观存在的行政纠纷。因此，必须赋予相对人以控告行政机关的权利，并设置相应的途径使公民得以行使这种权利，获得相应的补救。

行政纠纷的存在既然不可避免，那么就需要为相对人提供救济途径。相对人获得救济，客观上可以采取多种方式，它既可以向行政机关本身提出要求，也可以向权力机关提出申诉。但是，由于种种原因，上述途径并非理想。按一般道理，行政纠纷应当可

以由行政机关的上级解决，但是下述两方面的缺陷是行政途径所无法克服的：第一，由于上级行政机关与下级行政机关之间有着千丝万缕的联系，有的行政机关的行为就是根据上级的指示或命令而作，上级行政机关难于完全摆脱利害关系的纠缠，因而也就难以完全做到公正，它不可能绝对避免某些袒护下级机关的行为发生。第二，行政机关的主要职能是管理国家行政事务，其体制及工作方式都是按此设定，它和解决纠纷的司法职能互相矛盾，难以相容。例如，司法职能的履行要求独立审判，而行政职能的履行则要求层级隶属，司法程序要求公正，行政程序则着重于效率。行政纠纷交由权力机关解决也并非不可，但同样，权力机关的主要职能是制定全国人民必须遵守的普遍性行为规则，兼及解决行政纠纷必伤立法之大计。况且，权力机关无论在组织机构设置，还是工作方式方面都与解决纠纷相距甚远。正是由于上述原因，行政诉讼的历史发展表明，各国都排除了将行政案件交由行政机关或权力机关的做法。社会要实现它的公平正义，要使相对人的权益得到保障，客观上需要一个第三者，一个地位比较超脱，并有可能摆脱任何一方的支配力或影响力的独立机关。这就使人们理所当然地把行政纠纷交由与行政机关相对独立的机关——法院去解决。行政诉讼由此产生。

由法院解决行政纠纷是最为公正、有效的途径。对于解决纠纷这种司法职能来说，公正审判是其生命所在。法院作为司法机关在这方面充分显示出其优越性。首先，人民法院的社会功能是处理社会生活中所产生的纠纷，所有的社会纠纷，不论是产生于公民与公民之间的民事纠纷，还是产生于行政机关与公民之间的行政纠纷，主要应由专门机关——法院解决。其次，法院是以独立的第三者的身份参与诉讼活动，裁决双方当事人之间的争端。由于它与双方当事人没有任何利益上的牵连，处于相对超脱的位置，故而能够较为公正、合理地对纠纷作出裁决。最后，司法途

径的有效性表现在人民法院处理纠纷有着严格的程序和时限规定，它是公正、有效审判的必要保障。所有司法程序围绕的核心就是如何公平、合理地裁决纠纷，例如独立审判、回避、二审结案等程序规定，其出发点和落脚点都是“公正”。正是由于上述原因，现代各国都将行政纠纷交由司法机关解决。行政诉讼成为各国解决行政纠纷的普遍性制度。

由上所述可以看出，行政诉讼的存在有其客观的必然性。国家行政管理不可缺少，行政纠纷的产生在所难免，由司法机关对行政纠纷予以公平裁判也就是必要的法律制度。行政诉讼的存在有着深厚的社会基础。

从我国的社会现实来看，我国有着庞大的行政系统，进行着广泛的管理，行政机关的管理经常产生损害公民权益的现象。我国宪法明确规定了一切国家机关、各政党、各社会团体都必须遵守宪法和法律，一切违法行为都必须予以追究。据此确立了行政机关必须依法行政，不得违法行政的原则。同时，宪法也规定了公民的基本权利和自由。行政机关越权或滥用权力的行为势必给相对人，即公民和法人的权益造成损害。如何实现依法行政的原则，保障公民的权益不受侵犯，客观上需要我们建立行政诉讼制度，由人民法院监督行政机关在法定范围内行使职权，为公民的权益提供保障，使宪法规定和实际生活一致起来。因此，在我国建立行政诉讼制度不仅有着理论基础，而且有着迫切的现实需要。

三、行政诉讼的作用

在我国，建立行政诉讼制度有着重要的意义和作用，其作用具体表现在以下几个方面。

（一）建立行政诉讼制度是实现民主政治、保障公民权益不受违法行政行为侵害的必要措施，能够为公民的合法权益提供充