

主 编 皮纯协 胡锦涛

行政诉讼法教程

行政诉讼法教程

主编 皮纯协 胡锦光

撰写者（以姓氏笔画为序）

皮纯协 冯 军 刘 杰
 吴德星 胡锦光

(京)新登字156号

行政诉讼法教程

主编 皮纯协 胡锦涛

出版者：中国人民大学出版社
发行者：中国人民大学出版社
(北京海淀路39号 邮编 100872)
排印者：北京华生印刷厂排版
北京市丰台区印刷厂印刷
经销者：新华书店总店北京发行所
开 本：850×1168毫米32开
字 数：274 000
印 张：11
版 次：1993年7月第1版
印 次：1993年7月第1次印刷
册 数：1-5500
书 号：ISBN7-300-01572-7/D·226
定 价：7.50元

目 录

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 行政诉讼法的任务和效力	5
第三节 行政诉讼法与相邻法律部门的关系	8
第四节 中华人民共和国行政诉讼法的诞生	11
第五节 行政诉讼法学的研究对象和体系	15
第二章 行政诉讼制度的形成和发展	18
第一节 行政诉讼制度形成的一般条件	18
第二节 大陆法系国家的行政诉讼制度	21
第三节 英美法系国家的行政诉讼制度	25
第四节 中国的行政诉讼制度	28
第三章 行政诉讼法律关系	31
第一节 行政诉讼法律关系的概念与特点	31
第二节 行政诉讼法律关系的要素	35
第三节 行政诉讼上的法律事实	39
第四节 研究行政诉讼法律关系的意义	41
第四章 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 行政诉讼与其他诉讼的共有原则	45
第三节 行政诉讼的特有原则	53
第五章 人民法院受理行政案件的范围	62
第一节 人民法院受案范围概述	62

第二节	人民法院受理的行政案件·····	67
第三节	人民法院不予受理的行政案件·····	75
第六章	行政诉讼管辖·····	80
第一节	行政诉讼管辖概述·····	80
第二节	级别管辖·····	83
第三节	地域管辖·····	85
第四节	裁定管辖·····	88
第七章	行政诉讼参加人·····	93
第一节	当事人概述·····	93
第二节	原告·····	97
第三节	被告·····	102
第四节	共同诉讼人·····	105
第五节	第三人·····	109
第六节	诉讼代理人·····	112
第八章	行政诉讼中的诉·····	117
第一节	诉的概念和要素·····	117
第二节	诉的种类·····	123
第三节	诉的合并与分离·····	128
第四节	诉的放弃、变更和追加·····	131
第五节	诉权·····	134
第九章	行政诉讼证据·····	139
第一节	概述·····	139
第二节	行政诉讼证据的种类·····	142
第三节	证明对象·····	148
第四节	举证责任·····	151
第五节	行政诉讼中当事人的补证行为·····	160
第六节	人民法院对证据的调查与收集·····	161
第七节	人民法院对证据的审查与判断·····	165

第八节	证据的保全	172
第十章	行政诉讼的期间、送达和诉讼费用	174
第一节	期间	174
第二节	送达	178
第三节	诉讼费用	182
第十一章	行政诉讼强制措施	187
第一节	行政诉讼强制措施概述	187
第二节	妨害行政诉讼行为的种类及其构成要件	190
第三节	强制措施的种类及其适用	194
第四节	对行政诉讼强制措施制度的若干问题思考	197
第十二章	起诉与受理	201
第一节	起诉与受理概述	201
第二节	起诉的条件	202
第三节	起诉的方式和起诉状的内容	207
第四节	对起诉的审查和受理	208
第十三章	第一审程序：审理	212
第一节	审理前的准备	212
第二节	开庭审理	213
第十四章	第一审程序：裁决	224
第一节	行政裁决概述	224
第二节	行政判决	230
第三节	行政裁定	244
第四节	决定	251
第十五章	第一审程序：特殊情况的处理	255
第一节	审理中特殊情况的处理	255
第二节	移送与司法建议	267
第十六章	第二审程序	271
第一节	第二审程序概述	271

第二节	上诉的提起和受理	273
第三节	上诉案件的审理和裁判	276
第十七章	审判监督程序	282
第一节	审判监督程序概述	282
第二节	再审的提起	284
第三节	再审案件的审判	286
第十八章	行政诉讼附带民事诉讼	288
第一节	概述	288
第二节	行政附带民事诉讼的提起、审理和执行	292
第十九章	行政侵权赔偿诉讼	296
第一节	行政侵权赔偿责任概述	296
第二节	行政侵权赔偿责任制度的主要内容	304
第三节	行政侵权赔偿诉讼	310
第二十章	行政案件执行程序	314
第一节	执行概述	314
第二节	执行程序的一般规定	317
第三节	执行程序的提起与执行准备	322
第四节	适用执行措施的程序	325
第五节	执行中的特殊情况及其处理	334
第二十一章	涉外行政诉讼	339
第一节	涉外行政诉讼概述	339
第二节	涉外行政诉讼的一般原则	340
第三节	期间与送达	343

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼与行政诉讼法

一、行政诉讼的概念和特点

1. 行政诉讼的概念

行政诉讼作为一种制度，发端于法国的行政法院制度，后来逐渐被英美法系国家所承认和接受。但从含义和范围上考察，各国不同。如法国仅指行政法院解决行政争议的活动；日本是指1962年《行政案件诉讼法》支配的有关活动；而在英美国家，主要是指司法审查（Judicial Review）。概而言之，国外的行政诉讼可以统一于这样的含义：司法机关经法人、公民申请，依法监督行政机关行政行为合法性及适当性的活动，是行政法上的救济手段之一。

在我国，对于行政诉讼，法学界历来有广义和狭义两种理解。广义的行政诉讼，是指行政管理相对方将行政争议提交行政机关，采用行政复议的办法或者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一种诉讼活动；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。根据行政法学的基本理论以及我国《行政诉讼法》规定的精神，我国的行政诉讼应限于狭义的范围，作如下定义：它是指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，在法定期限内，依法向人民法院起诉，并由人民法院依法审理裁决的活动。

根据这一定义，行政诉讼包含五个要件：（1）原告是行政

管理相对方，即公民、法人和其他组织。（2）被告是行使国家管理职权的行政机关，即作出具体行政行为的行政机关。（3）原告提起诉讼是因为其认为行政机关的具体行政行为侵犯自己的合法权益。（4）必须是法律、法规明文规定当事人可以向人民法院起诉的行政争议案件。（5）必须在法定的期限内向有管辖权的人民法院起诉。

2. 行政诉讼的特征

相对于民事诉讼、刑事诉讼和行政司法，行政诉讼具有下述特征：

（1）行政诉讼的目的主要是保护行政管理相对方的合法权益。因为在行政法实体关系中，行政机关拥有法律赋予的广泛管理权力和手段，能对行政管理相对方发布命令，实施强制，科以处罚等。这就要求行政机关必须合法地和正确地行使这些权力和运用这些手段。行政机关如果违法滥用这些权力和手段，将会对行政管理相对方的人身、名誉、财产等权益造成严重的威胁和损害。显而易见，建立行政诉讼制度的主要目的就是为了防止行政机关违法、越权和滥用权力，保护行政管理相对方的合法权益。而民事诉讼的目的是解决民事争议，制裁民事违法行为，平等地保护双方当事人的合法权益；刑事诉讼的目的是惩罚犯罪分子，维护国家法制和社会秩序，保护全体公民的权益。至于行政司法，其目的主要是解决行政管理过程发生的各种争议，实现行政管理的目标和保障行政管理的顺利进行。

（2）行政诉讼的内容是解决行政争议。所谓“行政争议”，主要是指行政机关在实施行政管理过程中与行政管理相对方发生的争议。这一点构成行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的实质区别，也构成与行政司法的重要区别。民事诉讼的内容是解决实体关系中平等当事人之间的民事争议。刑事诉讼的内容是查明犯罪事实，确定被告是否构成犯罪和追究犯罪分子的刑事责任。至于

行政司法，它不仅解决行政争议，也解决行政管理过程中发生的法律规定应由行政机关解决的民事性质的争议，如版权争议、商标权争议、专利权争议、医疗事故责任争议、劳动合同争议等。

(3) 行政诉讼的当事人是特定的，其诉讼地位是不能互换的。在行政诉讼中，原告只能是行政管理相对方，被告只能是行政机关，二者的诉讼地位不能互换。即行政机关不能作为原告提起行政诉讼，相对方不能作为行政诉讼的被告。而在民事诉讼中，从可能性或资格上看，任何公民或法人既可以作为原告提起诉讼，也可以作为被告参加诉讼。在刑事诉讼中，国家检察机关通常作为公诉人提起诉讼，但在某些案件中，公民亦可以作为自诉人提起诉讼，被告则通常为个人，但有时也可以是法人。行政司法中当事人的情况比较复杂。在解决民事争议的行政司法中，当事人的情况与民事诉讼中当事人的情况基本相同。但在解决行政争议的行政司法中，当事人的情况也不同于行政诉讼中当事人的情况；行政机关既可以作为控告人提起行政处罚的行政裁判程序，也可以作为被诉人参加行政复议裁判程序；行政管理相对方既可以作为申诉人提起行政复议裁判程序，也可以作为被控告人参加行政处罚的行政裁判程序。

(4) 行政诉讼的主管机关是设在普通司法机关中的专门行政审判机关。世界各国行政诉讼的主管机关并不相同，有的是普通法院主管，有的国家是专门行政法院主管，有的国家是行政机关系统内设立的专门行政裁判机关主管。我国在人民法院内设专门行政审判庭主管行政诉讼。这与在人民法院内设专门刑事审判庭主管刑事诉讼、设立专门民事审判庭主管民事诉讼的情况是一样的。但我国行政司法的情况则不同，行政机关虽然有时也设立专门机关主管行政裁判、行政仲裁，但在大多数情况下行政机关是临时指定人员或设置临时机构处理有关争议。这些人员和机构在大多数时候是行使行政管理职能，而不是行使行政司法职能。

(5) 行政诉讼适用行政诉讼程序，同时补充适用民事诉讼程序。在《行政诉讼法》颁布和正式实行以前，我国行政诉讼一直适用民事诉讼程序。但是，行政诉讼毕竟在性质上、内容和形式上均有别于民事诉讼，因而不能完全适用民事诉讼程序。当然，行政诉讼也有某些与民事诉讼相同之处。因此，在国家制定了专门的行政诉讼法以后，行政诉讼仍然可以补充适用民事诉讼法的某些规定，例如，民事诉讼法关于回避、证据、期间、送达、一审、二审程序、审判监督及执行程序的某些规定。行政诉讼的这种情况在民事诉讼和刑事诉讼中是不存在的。民事诉讼适用的是民事诉讼程序，刑事诉讼适用的是刑事诉讼程序，至于行政司法，适用的则是准司法程序。

(6) 行政诉讼的结果主要是对行政行为的合法性和适当性作出评价，从而作出相应的判决。对于合法、适当的行政行为，判决予以维持；对于违法的行政行为，判决予以撤销；对于显失公正的不当行政行为，判决予以变更等。而民事诉讼的结果主要是确定当事人的民事权利义务的民事责任的归属。刑事诉讼的结果主要是确定被告是否有罪，如果确定有罪，进一步确定所犯之罪属何性质，应科处何种刑罚。至于行政司法，其结果依其所解决的争议是属于行政性质、民事性质或行政处罚的不同而不同：解决行政争议的行政司法，其结果类似于行政诉讼；解决民事争议的行政司法，其结果类似于民事诉讼；实施行政处罚、追究行政违法责任的行政司法，其结果类似于刑事诉讼。当然，前者在于确定是否犯罪和是否科处刑罚，后者在于确定是否实施违法行为和是否科处行政处罚。

二、行政诉讼法的概念

所谓行政诉讼法，是指有关调整人民法院、当事人和其他诉讼参与人在审理行政案件过程中的活动和所形成的行政诉讼关系的法律规范的总称。行政诉讼法与行政诉讼两者之间既有区别又

有联系。简言之，行政诉讼是行政诉讼法的调整对象，而行政诉讼法则是行政诉讼活动的法律依据。

行政诉讼法亦有广狭义之分。广义的行政诉讼法是指一切涉及有关行政诉讼内容的法律规范。在此意义上的行政诉讼法其形式是多种多样的。除行政诉讼法典以外，还包括宪法有关行政诉讼的原则性规范、人民法院组织法有关行政诉讼的法律规范、民事诉讼法中适用于行政诉讼的部分法律规范、各种单行法律、法规中有关行政诉讼的规范、最高人民法院有关行政诉讼的规范性文件等。狭义的行政诉讼法则仅指行政诉讼法典，在我国即1990年10月1日正式实施的《中华人民共和国行政诉讼法》。

第二节 行政诉讼法的任务和效力

一、行政诉讼法的任务

我国《行政诉讼法》第1条规定：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。”这一规定是行政诉讼法的立法目的，也是行政诉讼任务的概括。

1. 保证人民法院正确、及时审理行政案件

在整个诉讼法体系中，行政诉讼法与刑事、民事诉讼法并称三大诉讼法。它是人民法院审理案件不可缺少的重要的程序法。我国过去由于很长一段时间对于行政诉讼制度的建立和加强重视不够，导致行政诉讼立法落后于行政审判实践的需要，这样就影响了人民法院审理行政案件的正确性、及时性。我国行政诉讼法的制定和实施，为人民法院进行行政诉讼程序提供了亟需的法律依据。对于统一行政诉讼程序，保证人民法院依法查明事实，确认行政行为是否正确、合法，从而公正、及时地审理案件，具有重要意义。

2. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼的根本目的应当是保护公民、法人和其他组织的合法权益，这是由行政诉讼的性质决定的。由于行政法律关系主体地位（行政机关与行政管理相对方）的不平等，行政机关的违法和不当的行政行为难以避免。如果没有一种有效的机制防止这种情况的发生，或者在违法或不当行政行为发生以后不能及时加以纠正和补偿，势必使公民合法权益得不到应有的保护，有悖于社会主义的本质。行政诉讼法的重要任务之一，就是为公民、法人和其他组织在合法权益受到非法行政行为侵害时给予法律保护，提供一种救济手段。

3. 维护和监督行政机关依法行使职权

维护和监督行政机关依法行政是行政诉讼法的又一重要任务。所谓行政机关依法行政主要包括如下内容：行政机关从事行政管理必须有法律的授权；行政机关的具体行政行为必须符合法律的规定；具体行政行为必须符合法定程序、方式。维护行政机关依法行使职权，表现在人民法院对行政机关依法而为的具体行政行为通过审理判决维持，并在诉讼过程中保证其平等地行使诉讼权利。所谓监督行政机关依法行政，即人民法院通过对违法行政行为的事后纠正，来达到防止行政违法的目的。它是行政机关外部监督的一种重要形式。监督是通过法院的判决实现的，更可能做到客观公正，而且能够得到经常性的严格实施。从而达到促进行政管理法制化，保证为政清廉，提高行政效率。

二、行政诉讼法的效力

行政诉讼法的效力，是指行政诉讼法对事、对人和空间、时间的效力。

1. 对事的效力

对事的效力，是指哪些案件的审理适用行政诉讼法。即人民法院依照行政诉讼法受理行政案件的范围，也即受案范围。本书

第五章对此作了专门论述，故在此不再赘述。

2. 对人的效力

对人的效力，是指我国行政诉讼法适用于哪些人。依据《行政诉讼法》的有关规定，凡是在我国进行行政诉讼的人都必须遵守我国行政诉讼法。这些人的范围包括：（1）中国公民、法人和其他组织；（2）在中华人民共和国领域内进行行政诉讼的外国人、无国籍人、外国组织。法律另有规定的除外。（3）作为被告一方的有关国家行政机关。

3. 空间效力

行政诉讼法的空间效力，是指适用行政诉讼法的空间范围。在中华人民共和国领域内进行行政诉讼，必须依照我国行政诉讼法来办理。换言之，我国行政诉讼法在我国的一切领域内发生法律效力，而其他任何国家的行政诉讼法均不能在我国领域内发生法律效力。这是由国家主权所决定的。所谓领域包括：领土、领空、领海，以及领土延伸的范围。故凡在上述范围内进行的行政诉讼，均需适用我国行政诉讼法。

4. 时间效力

行政诉讼法的时间效力，是指行政诉讼法的有效期间。行政诉讼法从广义上来看，是由许多法律、法规构成，较为复杂，故时间效力往往各异。我国《行政诉讼法》于1990年10月1日起施行。其有效期间，应从该日起算。

行政诉讼法同行政实体法在时间效力上是有区别的。行政实体法一般是不溯及既往的，也即实体法所规定的权利义务内容对于其生效前的行为一般没有拘束力。而行政诉讼法施行前，人民法院已经受理、尚未审结的行政案件，在行政诉讼法施行后，要按照行政诉讼法的规定审理。

第三节 行政诉讼法与相邻 法律部门的关系

一、行政诉讼法与行政法的关系

规定实体权利义务的实体法与保障实体法实现的程序法总是密切联系在一起的。它们两者之间是内容与形式的关系。具体来讲，行政法规定行政主体之间的权利、义务及其相互关系，而行政诉讼法则规定实现这些权利和义务的程序。行政法是行政诉讼法产生存在的前提条件，而行政诉讼法则是行政法得以实施的手段和保障。在行政诉讼中不能将程序法与实体法两者关系割裂开来。没有实体法，对行政机关具体行政行为的合法审查就没有了依据，也就无法对行政机关依法行使职权进行监督和维护。另一方面，没有程序法，行政违法行为就难以得到有效的纠正，行政法的实现就难以做到彻底完全，公民、法人及其他组织的合法权益也就无法得到充分保障。

行政诉讼法与行政法的关系同民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法的关系有一些不同，有其自身的特点。一是行政诉讼法律规范不仅存在于行政诉讼法典之中，有很多还存在于以实体法律规范为主的法律、法规当中。如治安管理处罚条例、海关法等140多个行政法律规范中都有有关行政诉讼的法律规范。而民事诉讼法律规范与刑事诉讼法律规范则很少存在这种情况。二是绝大部分行政法律、法规是由行政机关执行的，法院在审理行政案件时根据行政诉讼法可以适用的法律、法规只是很少的一部分。而民法与刑法则是人民法院根据民法和刑法统一加以适用的。

二、行政诉讼法与民事诉讼法的关系

作为实体法与程序法的归属来讲，行政诉讼法与民事诉讼法

同属程序法范围。二者在所规定的原则和程序方面有不少相同或相似的地方。我国行政诉讼法实施前，行政案件的审理适用民事诉讼法便能说明这一点。但是行政诉讼法与民事诉讼法毕竟是两种性质不同的诉讼制度，分别有各自的目的、任务、调整对象。因此我们有必要将两者区分开来。

(1) 诉讼性质不同。行政诉讼所要解决的是行政机关在行政管理活动中与行政管理相对方之间发生的争议。而民事诉讼所要解决的是平等主体之间就民事权利义务而产生的民事纠纷。

(2) 诉讼目的不同。行政诉讼目的在于保证人民法院正确、及时审理行政案件，通过对行政机关具体行政行为的正确、合法与否的审查，保护公民、法人及其他组织的合法权益，同时维护监督行政机关依法行使职权；民事诉讼的目的在于保证人民法院查明事实、分清是非，正确审理民事案件，以确认所争议的民事权利义务关系，制裁民事违法行为，保护公民、法人的民事权益。

(3) 诉讼主体不同。行政诉讼的主体是行政管理相对方和行政机关。由于行政法律关系的特点，在诉讼中原告只能是行政管理相对方，而行政机关只能为被告；而民事诉讼的主体是诉讼地位平等的公民和法人。在诉讼中对于诉讼当事人没有作为原告或被告的特别要求。

(4) 诉讼的客体不同。行政诉讼的客体是在行政管理相对方与行政机关之间产生争议的具体行政行为；民事诉讼的客体是主体间的民事权利义务。

(5) 对起诉的要求不同。行政诉讼中有一些行政争议根据有关行政法律、法规需要先经过行政复议，而不能直接诉诸法院；而民事诉讼则不存在此种情况。

(6) 诉讼的举证责任不同。行政诉讼中作为被告的行政机关对其所为的具体行政行为负有举证责任，即提供该具体行政行

为的证据和所依据的规范性文件。如果不能提出充分的证据，则要承担败诉的法律后果；而在民事诉讼中诉讼当事人双方负有平等的举证责任，即实行谁主张谁举证的原则。

(7) 审理程序不同。行政诉讼中不适用简易程序；民事诉讼中则可因不同性质的案件以及案件复杂程度的不同适用简易程序。

(8) 审判组织不同。行政诉讼的审判组织只能采用合议制；民事诉讼的审判组织因情况不同可以采取合议制，也可以采取独任制。

(9) 审理与结案方式不同。行政诉讼除涉及赔偿问题外，不适用调解和以调解方式结案；而在民事诉讼中，着重调解是一项基本的原则，在判决以前的各个诉讼阶段都可适用调解。

(10) 赔偿方式不同。行政诉讼中的赔偿属于行政赔偿，是由国家来承担的；民事诉讼中的赔偿属民事赔偿，是由公民或法人来承担的。

除上述重要区别外，行政诉讼法与民事诉讼法尚有一些其他不同。例如，行政诉讼期间不停止具体行政行为的执行；在诉讼过程中，被告行政机关不得自行向原告和证人收集证据等等，均与民事诉讼不同。

三、行政诉讼法与人民法院组织法的关系

人民法院组织法与行政诉讼法同属于审判法的范畴。但是，组织法与诉讼法又是有所区别的。组织法规定人民法院的组织机构和原则，而行政诉讼法则规定人民法院审判行政案件的原则和程序。虽然这样，两者仍有相同之处。组织法所规定的某些原则和制度，如人民法院独立进行审判、公开审理、合议制等原则。既是人民法院的组织活动原则，又是人民法院审理行政案件，进行诉讼活动的原则。人民法院审理行政案件，必须同时遵守人民法院组织法和行政诉讼法所包含的所有规范。