



中国政法大学精品系列教材



张树义 主编

行政诉讼法

XING ZHENG SU SONG FA XUE

中国政法大学出版社



WORLD & TIME 世界与时代



行
政
诉
讼
法
学

D925. 3/11

2007

· 中国政法大学精品系列教材 ·

行政诉讼法学

中国政法大学教材编审委员会 审定

主 编 张树义

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

张树义 刘 飞

何 冰 刘 莘

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法学 / 张树义主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5620-3086-7

I. 行... II. 张... III. 行政诉讼法 - 法的理论 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. D925. 301

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第124900号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 15.75印张 320千字

2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3086-7/D·3046

定 价: 20.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010)58908325 (发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

编写说明

为了深化教学改革,提高教学质量,中国政法大学教材编审委员会组织中国政法大学长期从事教研的专家、学者,打造一套在全国有重大影响的中国政法大学精品系列教材。

本套教材力求适应高等教育教学改革的新要求,面向并体现 21 世纪高等教育的新思想和新观念,在内容上注意吸收国内外教育、科研的最新成果,正确阐述本学科的基本理论、基础知识,努力做到知识性、理论性和实践性的统一。具体地讲,本系列教材的编写力求体现以下特征:

一、权威性。本套教材的编写人员在专业领域中具有较高学术水准、丰富的实践经验和教学经验,从而确保了每种教材在本学科领域中具备权威影响力。

二、基础性。本套教材体现“三基”,即基本概念、基本理论和基本体系,保证传授知识的完整性和系统性。

三、新颖性。本套教材体现“三新”,即知识点新、法律法规(司法解释)新、体例新,给读者呈现出一道全新而前沿的知识盛宴。

四、实用性。本套教材注重理论和实践相结合,重视收集典型案例、整理资料索引、编写多种引导学生自测的思考练习。

五、针对性。本套教材主要是针对本科生撰写的,但对研究生入学考试和相关职业考试也有重要的参考价值。

本套教材编写体例上继承了传统教材的优点,做到科学、规范、统一,并力求有所创新,以适应新世纪高等教育发展的全新要求。

参与编写本套教材的人员,或为学界有重要影响的学科带头人,或为在各自领域有较大影响的学术骨干,或为学术研究中崭露头角的学科新秀,他们均是具有丰富教学经验的一线教师,深谙教育教学的特点与规律。本套教材即

II 行政诉讼法学

是他们在教学和研究领域长期钻研的结晶。

本套教材的出版虽经长期酝酿、反复推敲,但疏漏之处在所难免,希望读者不吝指正。

本书作者分工如下:

张树义 第一章、第二章、第三章、第十章

刘 飞 第四章、第五章

何 冰 第六章、第七章

刘 莘 第八章、第九章

中国政法大学教材编审委员会

2007年8月

中国政法大学精品系列教材

编审委员会

主任：涂显明

副主任：张桂林

委员：(按姓氏笔画为序)

卞建林	王人博	王卫国	王灿发
马怀德	方流芳	朱 勇	乐国安
孙选中	曲新久	李传敢	李树忠
李德顺	李曙光	张树义	张桂林
陈桂明	周忠海	莫世健	涂显明
蔡 拓			

| 目 录 |

引 论	1
第一章 行政诉讼法概述	7
第一节 行政诉讼概述 /7	
第二节 行政诉讼的基本原则和制度 /12	
第二章 行政诉讼范围	17
第一节 行政诉讼范围概述 /17	
第二节 不受理的案件 /23	
第三节 受理的案件 /32	
第四节 其他行政案件 /36	
第三章 行政审判体制与行政诉讼管辖	41
第一节 行政审判体制 /41	
第二节 行政诉讼管辖 /45	
第三节 行政诉讼的级别管辖 /47	
第四节 行政诉讼的地域管辖 /50	
第五节 行政诉讼的裁定管辖 /52	
第四章 行政诉讼参加人	56
第一节 行政诉讼参加人概述 /56	
第二节 行政诉讼的原告 /67	
第三节 行政诉讼的被告 /76	
第五章 行政诉讼证据	83
第一节 行政诉讼证据概述 /83	
第二节 行政诉讼的举证责任 /88	
第三节 人民法院对证据的收集、调取和保全 /96	
第四节 行政诉讼证据的质证、审查和认定 /101	
第六章 行政诉讼程序	112
第一节 起诉和受理 /112	

II 行政诉讼法学

第二节	行政诉讼一审程序	/122
第三节	行政诉讼二审程序	/128
第四节	行政诉讼审判监督程序	/131
第五节	行政诉讼的诉讼中止、诉讼终结与期间、送达	/132
第七章	行政诉讼审理规则与法律适用	135
第一节	行政诉讼审理规则	/135
第二节	行政诉讼法律适用	/140
第八章	行政诉讼的判决、裁定与决定	149
第一节	行政诉讼的判决	/149
第二节	行政诉讼的裁定	/161
第三节	行政诉讼的决定	/166
第九章	行政诉讼的执行	171
第一节	行政诉讼执行概述	/171
第二节	行政诉讼执行的措施与程序	/178
第三节	非诉行政案件的执行	/183
第十章	行政赔偿诉讼	191
第一节	行政赔偿概述	/191
第二节	行政赔偿的范围	/194
第三节	行政赔偿主体	/196
第四节	行政赔偿程序	/200
第五节	行政赔偿方式与计算标准	/202
附录一	中华人民共和国行政诉讼法	209
附录二	最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释	217
附录三	最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	230
参考书目		240



引 论

一、行政诉讼的源头

行政诉讼是近现代国家解决行政争议,保障公民合法权益的一项重要法律制度。这项制度究竟源于何处?这是我们在进入行政诉讼领域之前首先要了解的问题。要想正确理解行政诉讼法在今天的重要意义,就必须从其源头开始。

行政诉讼最早起源于西方国家。西方近代革命后,代议制民主政治制度取代封建专制制度,行政机关成为代议机关的执行机关。法治政府和有限政府的观念为行政诉讼的产生提供了政治背景。随着经济的发展,国家开始直接干预经济活动和参与人民生活,行政机关与公民之间的冲突和矛盾日益增多。为了解决这些冲突和矛盾,行政诉讼在各国发展起来。

西方国家的行政诉讼制度可以分为大陆法系和英美法系两种模式。两大法系的行政诉讼从最初的诉讼受理机关的不同而开始产生分歧,形成以后的一系列差别。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,而以英国、美国为代表的英美法系则采取由单一的普通法院统一受理所有案件,包括民事、刑事和行政案件的模式。受理机构的差异导致在诉讼的方式、程序、根据等方面的差别。

(一) 法国行政诉讼的历史发展

法国是现代行政法的起源地,但法国行政诉讼法产生的标志却是以1799年国家参事院——最高行政法院的前身的设立为起点。1799年《宪法》第52条规定:“在执政的领导下,国家参事院负责草拟法律草案和公共行政条例,解决行政上发生的困难”。1799年12月6日《国家参事院组织条例》规定:“国家参事院对行政机关与法院之间所发生的争议和业经部长作出决定的诉讼案件进行裁决。”这为行政案件由设在行政关系系统内的行政法院审理奠定了基础。国家参事院日后几经演变为独立于政府的法院。法国行政诉讼的发展大概经历了四个发展阶段:

第一阶段为保留审判权时期。国家参事院成立之初,仅有“保留审判权”,即只能审理案件,提供解决方案,而无权独立作出判决。判决权为国家元首所保留。随着法国政局的变化,1806年,在国家参事院内增设了一个诉讼委员会,负责对国家参事院管理的一切案件进行预审,并将预审结果写成报告,交大会批准。这个时期的参事院还只能称为行政首长的审判机构。

第二阶段为委托审判权时期。1872年法国重建了在普法战争中曾一度消失的最高行政法院,并赋予其委托审判权。从此,它开始取得独立于政府的地位,以“法国人民”的名义,而不是以国家元首的名义进行判决,成为一个名副其实的行政审判机构。但由于“部长法官制”的存在,部长拥有一般管辖权,当事人不服部长的裁决才可以向最高行政法院上诉,直到1889年最高行政法院对多案的判决,彻底摒弃了“部长法官制”,确立了最高行政法院作为一般权限的行政法院的地位。

第三阶段为一般权限时期。1889~1953年期间,最高行政法院成为行使一般管辖权的法院,期间产生了许多重要的、原则性的判例,推动了法国行政诉讼的发展。然而,一般管辖权导致最高行政法院负荷过重,疲于应付案件的审理。

第四阶段为特定权限时期。1953年法国行政诉讼体制进行了重大的调整,地方行政法庭成为一般权限的法院,最高行政法院成为特定权限的法院,只受理上诉案件和重大复杂的一审案件。法国行政诉讼体制由此基本定型。1953年的行政诉讼体制调整,基本奠定了法国现代行政诉讼制度,此后只有微小调整。

(二)德国行政诉讼制度

就行政司法体制而言,德国与法国一样,都实行双轨制。即在普通法院之外,设立独立而自成体系的行政法院,行政案件由行政法院审理,普通法院无管辖权。然而,从行政法院的地位考察,两国之间有很大差别。德国的司法系统由两大类法院组成:一是宪法法院;二是普通法院。普通法院又由一般法院(民事法院和刑事法院)、行政法院、劳动法院、财政法院、社会法院组成。德国的行政法院单独设立,独立于一般法院。这一点与法国相同。但是,法国的行政法院属于行政机关系统,不属于司法机关,而德国的行政法院属于司法机关,这是两国的区别。

德国的行政法院分为三级:初等行政法院、高等行政法院和联邦行政法院。德国的审级制度很特殊。它既是一审终审制,也是二审或者三审终审制。德国实行审级不封顶原则:如果当事人在初等行政法院起诉,可以上诉到高等行政法院;对高等行政法院判决不服,又可以上诉至联邦行政法院。如果一审案件由高等行政法院审理,当事人只能上诉到联邦行政法院。如果一审由联邦行政法院审理,就不能再上诉。

(三)英美法系行政诉讼^[1]

英美行政诉讼的产生并无任何确定的标志,甚至如果以法国行政诉讼为标本,英美或许可以说就不存在行政诉讼。^[2]因为英国的司法制度是在长期的历史演变中逐渐形成。就实质意义上的行政诉讼而言,英国行政诉讼表现为普通法院对行政机关的

[1] 英美国家并无行政诉讼的概念,类似法国司法对行政的审查被称之为司法审查或司法复审。这里只是借用其“行政诉讼”这一用语。

[2] 英国宪法学者戴雪即不承认英国有行政法,认为它是“保护官吏特权的黑店”,而这一观点曾经支配几代宪法学者。即使在现代,公法以及行政法获得学界的肯认,但其观念上仍然与法国意义上的行政法有别。[英]马丁·洛克林:《公法与政治理论》,郑戈译,商务印书馆2002年版。

行为进行审查。普通法院对行政机关的行为进行审查主要和下述事实有关:①资产阶级革命确立了权力分立的体制,立法、行政、司法各司其职。行政机关服从于议会制定的法律,法治政府的要求由此产生。②在英美的历史和观念中认为,法院是保证法律获得遵守执行的机关,法治政府要求司法对行政的监督和控制在。司法对行政的监督就表现为凡是不服行政机关的决定,认为其侵害合法权益,可以提请法院进行审查判断,由法院对行政机关是否在法定权限范围内活动进行审查,行政诉讼由此产生。

英美行政诉讼的明显发展是在国家大规模干预经济时期。从自由资本主义发展至垄断资本主义后,由于经济社会发展的需要,国家开始全面干预社会生活。行政职务的扩张导致损及公民权益的机会增多。为了及时消除行政机关在管理中与公民产生的矛盾和冲突,法院亦加强了对行政机关行为的审查,纠正行政机关的不法行为,为受到不法行政行为侵害的公民提供补救。

与法国行政诉讼相比,英美行政诉讼的主要特点是:①行政案件由普通法院管辖,没有独立的行政法院受理与行政机关及官吏有关的行政案件。按照普通法的观念,“法律面前人人平等”,因此,一切都受同一法律支配,其必然结果是一切人都受同一法院管辖。②普通法院审理行政案件适用普通法,不存在单独适用行政案件的行政法。普通法没有行政法与民法之分,甚至对公法与私法之分也有不同的观点。因此,所有的案件适用同一的法律,对于行政活动的特殊要求,则通过法院的判例或制定法的特殊规则予以解决。

由上述对两大法系行政诉讼产生的概略描述可知,不同于渊源较早的民事诉讼与刑事诉讼,行政诉讼的产生是较为晚近的事情。这是由于两方面的条件:一是现代强大的民族国家的建立;一是自由、民主、分权和法治的政治观念。两方面条件的汇合,促成宪政国家的产生。而以责任政府、有限政府为背景的宪政国家,将行政权控制在法律范围内的行政诉讼制度也就是顺理成章之事。

二、中国行政诉讼的历史源起

中国行政诉讼是近现代法律现代化运动的产物,而法律现代化运动最早可以溯源于清末民初时的现代化运动。1910年清政府颁布《法院编制法》,曾拟仿德日筹设“大清行政裁判院”之制。清王朝覆灭后,1912年3月南京临时政府公布的《中华民国临时约法》规定,人民对于官吏违法损害权利之行为有陈述于平政院之权。行政诉讼的审判由法律定之。1914年北洋军阀政府公布了《平政院编制令》和《行政诉讼条例》。1914年3月31日平政院成立。然而,平政院实际并无开展。因为“民国之势无法,少有凭借者断非由平政院所能裁判,其无势力者先自默尔,与人无竞,更不劳裁判”。^{〔1〕}

1926年1月,国民党政府在广州颁布了《惩吏院组织法》和《惩治官吏法》,成立惩吏院。但在仅仅审理1件案件后的同年5月即被撤销。1928年10月,国民政府颁布

〔1〕 荣孟源、章伯锋主编:《近代稗海》第8辑,四川人民出版社1987年版,第61页。

《司法院组织法》，规定司法院由司法行政署、司法审判署、行政审判署以及官吏惩戒委员会组成。1928年11月将行政审判署改为“行政法院”，并于1932年11月颁布《行政法院组织法》和《行政诉讼法》，行政法院与最高法院、官吏惩戒委员会平级，同为司法院的组成部分。然而，行政法院形式上虽有，实际效用甚微。1933年至1947年，行政法院共审理各类行政案件712件，年均仅48件弱，至于裁判结果，其中全部驳回438件，形式意义远大于实质意义。

新中国行政审判体制沿袭陕甘宁边区的司法制度而来。新中国成立后，《共同纲领》规定，人民和人民团体有权向人民监督机关或者人民司法机关控告任何国家机关或任何公务人员的违法失职行为，1949年12月中央人民政府委员会批准《最高人民法院试行组织条例》，规定在最高人民法院设置行政审判庭。但在国民经济恢复后随之建立的高度集权的计划经济体制下，行政审判庭一直没有建立起来。政府与民众之间产生的纠纷，依循体制的逻辑，大多只能通过申诉、信访等内部途径化解。

经历了“文革”十年动乱之后，我国开始重视民主与法制建设。1978年改革开放以来，伴随着体制上的变化，我国对行政纠纷的处理有了新发展。相继有全国人大、国务院颁布的40余件法律法规就行政机关的决定向法院提起诉讼进行了规定，这直接促成了1982年《民事诉讼法（试行）》中规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”〔1〕行政诉讼制度在其中“蠢蠢欲动”。1985年最高人民法院发布《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》。1986年10月6日，湖北省武汉市中级人民法院成立了全国第一个中级人民法院的行政审判庭，同时，湖南省汨罗市人民法院成立了全国第一个基层人民法院行政审判庭。1986年全国人大行政立法研究组成立，行政诉讼法的研究起草工作启动。截至1989年初，已有26个省高级人民法院，242个市中级人民法院，1154个基层法院陆续设立了行政审判庭。〔2〕行政诉讼法已然呼之欲出。

近代以来，中国行政诉讼源起历程之艰难，主要是西方的入侵打断了中国社会缓慢发展的进程，中国面临着政治转型。但兴民权、行议会、立国典，这些在一个独立的民族国家建立之前都只能是草草收场。1911年辛亥革命推翻了满清王朝，1928年的国民政府结束了军阀混战，1949年新中国成立结束了国内战争，一个完全统一的民族国家由此建立。近30年的曲折经历使我们认识到，统一的国家只是独立于世界民族之林的先决条件，建立强大的国家还必须完成政治转型的任务。行政诉讼制度可以看作政治现代化的探索。

〔1〕 据前法工委主任顾昂然介绍，1982年在起草《民事诉讼法》的时候，各地反映“官告民一告一个准，民告官没门”。全国人大向彭真同志反映了这一情况。彭真同志十分重视，指示这个问题要解决，据此在总则中增加了这一条规定。顾昂然：“行政诉讼法起草情况和主要精神”，载《行政诉讼法专题讲座》，人民法院出版社1989年版，第8页。

〔2〕 江必新主编：《中国行政诉讼制度的完善：行政诉讼法修改问题实务研究》，法律出版社2005年版，第6~7页。

三、中国行政诉讼背景分析

如果我们不是割裂历史的话,1989年七届全国人大二次会议通过《中华人民共和国行政诉讼法》,在某种意义上是近代以来法律现代化运动的沿续。当然,它并不是历史简单的沿续。首先,相比于历史上曾经存在过的行政诉讼法,行政诉讼制度是在法律现代化背景下展开,行政诉讼有了自己单独的程序,表明行政诉讼在一定程度上的独立,行政诉讼成为与民事诉讼、刑事诉讼并列的我国三大诉讼制度之一。其次,行政诉讼法较为完整地对抗行政诉讼程序作出规定,使行政诉讼的开展有了明确的、可资遵循的依据。行政诉讼法从行政诉讼的受案范围到审理程序,乃至结案方式等都作了较为完整的规定,不但当事人明确,人民法院亦有了操作规则,客观上为行政诉讼的顺利开展提供了法律依据。然而,也许这些并不是最重要的,重要的是,强大统一的民族国家一旦建立,我们也就解除了所面临的强大的国际压力,可以从容地思考我们自己的问题。20世纪70年代兴起的体制改革提供了这样的契机。

中国行政诉讼法的制定有着深刻的社会背景和深远的社会影响。行政诉讼在我国的出现和大规模的发展根源于经济体制改革和政治体制改革之中。经济、政治体制改革不但为行政诉讼的产生提供了条件,而且也为行政诉讼的存在提供了基础。这一基础就是社会结构的变化,为行政诉讼提供生存的土壤。

在有关法治的理论研究中,国家与市民二元结构分离被认为是西方实现法治的一个要素。国家是一种政治组织,它是应社会需要而产生,国家一旦产生,作为一种暴力垄断组织,它就具有侵入公民生活的能力,如果在国家与市民社会之间缺少必要的界限,其行使巨大权力的同时不受法律约束,社会发展常常会因此而中断。因此,市民社会的存在对于保障个人自由和政治民主具有重要意义。

中国社会结构变迁中最大的变化,是所谓的市民社会与国家二元结构分离。不同的社会结构对法院有着不同的需求。在高度集权的计划经济体制下,所有的社会组织与个人都被纳入行政隶属系统之中,在主体一元化的社会结构下,由于个人对单位之间的关系是依附关系,而单位对政府是隶属关系。政府极度膨胀,国家与社会之间没有界限。因此,国家可以毫无约束地介入任何社会生活之中,权力在其中大行其道,盛行的是长官意志和行政命令。中国的市场化改革使社会主体日益多元化,在利益多元化的社会结构中,传统的行政命令已无存身之地,因为作为平等的主体,只能基于共同的规则进行管理。不仅是企业与企业之间的关系,即使是政府与企业之间的关系也是如此。企业是享有自主权的市场经济主体,享有作为独立主体的财产权、经营自主权,政府则是公共秩序的维持者,二者之间的关系只能通过法律来规范。

毫无疑问,行政诉讼并非中国“自产”,在很大程度上,它是一种“舶来品”。在行政诉讼法的研究中,我们不缺少对现实问题的关心,但却少有深入的分析。问题在于,就中国目前的现实而言,并不缺少行政诉讼存立的根基,更不乏对行政诉讼的实际需求。中国社会结构变迁就蕴涵着对行政诉讼的深刻需求。但是当我们在借鉴西方行

政诉讼之时,眼中所见是相对较为完善的行政诉讼制度。殊不知,西方行政诉讼是经历了漫长的发展过程,才形成今日之模样。因此,我们与其关注最后的结果,不如将视角移向形成之过程。即使借鉴西方某项制度,也更需要分析其何以形成今日之样态。

就过程而言,1989年《行政诉讼法》的出台,我们可以将其视为民主这架机器的启动器。^[1]没有行政诉讼,我国民主这架机器似乎处于静止状态,因而,民主制度中所存在的问题都无法显露。而一旦这一开关按下去,机器运转起来,其所存在的问题也就逐步暴露,因而也就为我们提供了改进的机会。

迄今为止,我国行政诉讼制度的发展基本上处于一种良性循环。^[2]1989年《行政诉讼法》的制定,开了“民告官”的先河,我国行政诉讼法的制定基本上是在缺少实践经验的基础上制定的,其所成就基本上靠的是理论研究的成果。但理论研究成果一旦为立法所吸收,实际上也就将自己置于实践的检验之中。为了解决实践中遇到的问题,最高人民法院相继于1991年和2000年颁布《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》(简称《贯彻意见》)和《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(简称《行诉解释》),2003年颁布《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》(简称《证据规定》),一方面我们可以看到作为最高人民法院对实践中遇到的问题的回应,另一方面它也对理论研究提出了挑战。如受案范围的扩展,原告资格的明确、驳回原告诉讼请求以及确认判决的提出等等,都为行政法学研究提出新的课题。

然而,我们必须看到,中国行政诉讼法存在许多缺陷,行政诉讼在许多方面面临着危机。事实上,中国有着丰富的行政诉讼的“本土资源”。尤其是中国改革多年,现在许多方面都已成型。我们需要在宪政层面思考行政诉讼问题。例如公民私有财产权不仅成为不争的结论,而且成为普遍的社会现实,我们需要在宪政层面谈论行政诉讼的宪政功能。诚然,我国行政诉讼法存在许多缺陷,这些当然有立法上的不完善,但可能更为重要的并不在于立法。如果我们承认任何制度都有其“语境”,中国行政诉讼制度也有其生存的环境,中国有中国的问题,中国问题有其生成背景,中国问题的生成背景自有其运行机理。中国行政诉讼法学必须回应中国问题。因此,面向中国现实是中国学界的一种自省,也是中国法学研究走向成熟的开始。

[1] 张树义:《冲突与选择:行政诉讼的理论与实践》,时速出版社1992年版,第3页。

[2] 张树义主编:《寻求行政诉讼制度发展的良性循环——行政诉讼司法解释评》,中国政法大学出版社2000年版(代序)。

第 1 章

行政诉讼法概述

[内容提要]

本章主要涉及行政诉讼的基本原理,解决的是行政诉讼入门的基本概念、基本原则和基本原理问题。包括以下几方面的内容:一是行政诉讼与行政诉讼法的基本概念;二是行政诉讼与民事诉讼等相关内容的区别;三是行政诉讼基本原则与基本制度。结合引论,解决为什么有行政诉讼和什么是行政诉讼两个问题。

第一节 行政诉讼概述

一、行政诉讼概述

(一) 行政诉讼的概念

所谓行政诉讼,是指法院应公民、法人或其他组织的请求,通过法定程序审查具体行政行为的合法性,从而解决一定范围内行政争议的活动。行政诉讼因行政争议而起,行政争议发生于行政活动之中。行政活动是行政机关履行国家行政职能,对社会公共事务进行管理的活动。与一般社会活动不同的是,行政活动是运用国家权力活动,而所谓权力是一种可以强制他人服从的力量,这就意味着损害、由此产生纠纷的可能。而且由于行政职能广泛,行政纠纷不仅不可避免,且大量存在。将这种纠纷交由法院裁判的活动就是行政诉讼。由此看来,行政诉讼具有以下涵义:

1. 行政诉讼的原告是公民、法人或其他组织。公民、法人或其他组织在行政管理中被称为相对人,因为他们要受到行政活动的作用和影响,其权益有可能受到侵害。当其权益受到侵害后,有必要通过诉讼维护权益。行政诉讼在本质上就是对其权益予以法律上的救济途径。

2. 行政诉讼的被告是行政主体。在行政法上具有行政主体资格的主要是行政机关,除此之外,还有公务组织以及法律法规授权的组织。行政活动的性质决定其必须依法行政,违法即要承担相应的责任。行政诉讼本质上就是行政机关承担责任的一种形式。

3. 行政诉讼的主持者是人民法院。行政诉讼在人民法院的主持下进行,因此,在本质上是司法权对行政权的审查,是司法权对行政权的监督与制约。人民法院通过对行政案件的审理,发现被诉的行政行为违法,可以运用司法权撤销违法的行政行为,从而对行政权实行制约与监督,促使其依法行使权力。

4. 行政诉讼的目的在于保护公民、法人或其他组织的合法权益,监督行政机关依法行政。行政诉讼是解决行政纠纷的一种诉讼活动,是发生纠纷的行政相对人请求与行政机关没有利害关系的人民法院,按照能确保公正的程序解决纠纷的一种活动。这种诉讼活动所承载的使命是监督行政机关依法行政,保护公民、法人或其他组织的合法权益。

(二) 行政诉讼的特征

作为一项基本的诉讼制度,行政诉讼既有别于其他解决行政争议的制度或途径,又有别于民事诉讼和刑事诉讼。其特征可以概括为:

1. 与其他解决行政争议的制度或途径相比,行政诉讼是一种司法活动。在我国,行政争议的解决途径不止行政诉讼一种,既有行政系统内部的解决方式,如行政申诉处理活动以及行政复议制度,也有权力机关的个案监督方式。而行政诉讼的主持者是法院。它既有别于且独立于行政机关,又不同于权力机关,在它的主持下,行政诉讼的进行要遵循法定的诉讼程序,诸如起诉——受理——开庭举证、质证、辩论、陈述——裁判——执行等等,其司法化与制度化远非其他途径可比。

2. 与民事诉讼与刑事诉讼相比,行政诉讼是解决一定范围内行政争议的诉讼活动。行政争议是行政主体与公民、法人或其他组织在行政管理过程中产生的权利、义务争执。而民事诉讼解决的是平等民事主体之间所产生的民事争议,刑事诉讼解决的是被追诉者刑事责任问题,均非行政争议。此外行政诉讼并不解决所有类型的行政争议,有的行政争议被排除于人民法院受案范围以外,而民事诉讼和刑事诉讼均无类似于行政诉讼的“受案范围”的限制,尤其是民事诉讼,几乎所有的民事争议均可通过该途径解决。

3. 与民事诉讼和刑事诉讼相比,行政诉讼体现了司法权对行政权的控制,隐含着两种国家权力之间的关系。我国行政诉讼的根本目的是保障公民、法人或其他组织的合法权益不受违法行政行为的侵害,这种目的是通过法院对被诉具体行政行为的合法性审查来达到的。而法院的撤销、变更以及确认违法判决,一方面结束公民、法人或其他组织的合法权益受侵害的状态,另一方面也起到了监督行政机关依法行使职权的作用。反观民事和刑事诉讼,均不反映一种国家权力与另一种国家权力之间的关系。正是基于行政诉讼的这一特征,一些国家将行政诉讼称为司法审查。