

主编：薛刚凌
副主编：吴平

XINGZHENG
SUSONG
FAXUE

● 中国政法大学教材编审委员会审定 ●

行政诉讼法学

华文出版社

行政诉讼法学

主 编 薛刚凌

副主编 吴 平

作 者 (以姓氏笔划为序)

王万华

王建芹

石红心

刘 飞

吕利秋

孙如虹

吴 平

路 遥

薛刚凌

华 文 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法/薛刚凌等编著. - 北京: 华文出版社,
1998.8

ISBN 7-5075-0771-8

I. 行… II. 薛… III. 行政诉讼法 IV. D915.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 22986 号

华 文 出 版 社 出 版

(邮编 100800 北京西城区府右街 135 号)

电话 (010) 63096781 (010) 66063891

新 华 书 店 经 销

新源印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 11.625 印张 290 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

*

印数: 0001—5000 册

定价: 17.50 元

序 言

新中国的行政诉讼制度出现于 80 年代初期。行政诉讼制度的建立，以及该制度对公民行政诉权的肯定和确认，在我国的民主和法治进程中具有划时代的意义。行政诉讼制度不仅有助于推进行政机关依法行政和依法治国，还对改革开放以及社会主义市场经济的建立和完善起着积极的保障作用。此外，行政诉讼制度有利于公民权利意识和法律意识的培养，而公民的权利意识和法律意识，正是法治社会赖以存在的基础。

行政诉讼制度自建立至今，已逾 10 年。十几年来，行政诉讼制度获得了较大的发展。行政诉讼理论也在逐步地走向成熟，行政诉讼法学已成为高等法学教育的重要课程。为了满足教学需要，中国政法大学法律系行政法教研室在多年教学、科研和诉讼实务的基础上，集体编写了这本教材，即《行政诉讼法学》。

《行政诉讼法学》立足于行政诉讼法的规定以及行政诉讼实践，深入浅出地阐述了行政诉讼的基本原理和行政诉讼中的各项具体制度，对行政诉讼中的重大理论和实践问题表明了自己的观点和态度。本书强调准确性、系统性和前沿性，注重理论联系实际，并力求全面地反映行政诉讼理论和实践的最新成果。

我们希望《行政诉讼法学》一书，能为行政诉讼法的教学以及行政诉讼制度的发展尽微薄之力。由于时间短促、水平有限，因而错误、疏漏之处在所难免，敬请读者指教。

本书在编写和出版过程中，得到了中国政法大学法律系、中国政法大学教材编写委员会以及华文出版社的大力支持，在此表示衷心感谢！

薛刚凌

1998 年 8 月于北京

目 录

序 言

第一章 绪 论 (1)

第一节 行政诉讼的界定 (1)

第二节 行政诉讼的基础 (9)

第三节 行政诉讼的目的 (14)

第四节 行政诉讼法 (17)

第五节 行政诉讼法学 (28)

第二章 行政诉讼的历史发展 (32)

第一节 行政诉讼产生的基础条件 (32)

第二节 大陆法系行政诉讼的历史发展 (34)

第三节 普通法系行政诉讼的历史发展 (41)

第四节 我国行政诉讼的历史发展 (51)

第三章 行政诉讼基本原则 (58)

第一节 行政诉讼基本原则概述 (58)

第二节 行政诉讼的一般原则 (63)

第三节 行政诉讼的特殊原则 (71)

第四章 行政诉讼受案范围 (78)

第一节 受案范围概述 (78)

第二节 受案范围的设定标准 (81)

第三节 受案范围的法律规定 (88)

第五章 行政审判机关	(103)
第一节 行政审判机关概述	(103)
第二节 行政审判权	(106)
第三节 行政诉讼管辖	(109)
第六章 行政诉讼参加人	(124)
第一节 行政诉讼参加人概述	(124)
第二节 行政诉讼中的原告	(126)
第三节 行政诉讼中的被告	(134)
第四节 共同诉讼人	(143)
第五节 行政诉讼第三人	(146)
第六节 诉讼代理人	(150)
第七章 行政诉讼证据	(158)
第一节 行政诉讼证据概述	(158)
第二节 行政诉讼证据的分类	(165)
第三节 行政诉讼举证责任	(171)
第四节 人民法院对证据的收集、审查和保全	(177)
第八章 行政诉讼的法律适用	(184)
第一节 行政诉讼的法律适用	(184)
第二节 行政诉讼法律适用的冲突及解决	(194)
第九章 起诉和受理	(199)
第一节 行政诉权	(199)
第二节 起诉	(202)
第三节 受理	(211)

第四节	行政诉讼附带民事诉讼·····	(215)
第十章	第一审程序 ·····	(218)
第一节	审理过程·····	(218)
第二节	庭审方式·····	(225)
第三节	一审程序中的各项具体制度·····	(229)
第十一章	行政诉讼审理规则 ·····	(240)
第一节	审理对象·····	(240)
第二节	审查范围·····	(245)
第三节	审查标准·····	(249)
第十二章	行政诉讼裁判 ·····	(254)
第一节	行政判决·····	(254)
第二节	行政裁定·····	(276)
第三节	决定·····	(279)
第十三章	第二审程序和审判监督程序 ·····	(282)
第一节	第二审程序·····	(282)
第二节	审判监督程序·····	(296)
第十四章	行政诉讼的执行程序 ·····	(301)
第一节	行政诉讼执行程序概述·····	(301)
第二节	执行的条件、主体和对象·····	(303)
第三节	执行措施·····	(308)
第四节	执行程序·····	(312)
第五节	非诉行政案件的执行·····	(318)

第十五章	对妨害行政诉讼行为的强制措施	(325)
第一节	妨害行政诉讼的行为	(325)
第二节	对妨害行政诉讼行为的强制措施	(329)
第十六章	行政诉讼的期间、送达和费用	(333)
第一节	期间	(333)
第二节	送达	(338)
第三节	行政诉讼费用	(342)
第十七章	涉外行政诉讼	(351)
第一节	概述	(351)
第二节	涉外行政诉讼的原则	(352)
第三节	涉外行政诉讼的法律适用	(354)
第四节	涉外行政诉讼的代理、期间和送达	(358)

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼的界定

一、行政诉讼的概念

行政诉讼，是当代国家解决行政争议的制度之一，与刑事诉讼、民事诉讼并列为三大基本诉讼制度。与历史悠久的刑事诉讼、民事诉讼相比，行政诉讼是后起之秀，但其在解决行政争议、保障公民权益和确保行政法治方面的独特功能使其与刑事诉讼、民事诉讼相鼎立，成为现代社会不可或缺的重要法律制度。

目前，世界许多国家都已建立行政诉讼制度。但在不同的国家，由于行政诉讼制度的形成背景和发展轨迹不同，因而，行政诉讼制度呈现多种形态，对行政诉讼的理解和界定也有很大差异。例如在法国，行政诉讼被称为行政审判，是指行政法院（相对独立于政府）应相对人或者行政机关的请求，解决行政争议的制度。在英美国家，行政诉讼被称为司法审查，指法院根据相对人的申请，审查行政机关行为的合法性，对行政争议作出裁判的制度。行政诉讼制度尽管在不同的国家有不同的模式，但又有一些共同的特征。例如行政诉讼制度的建立都是为了解决行政争议；解决争议的机关都是与行政机关独立或相对独立的其他国家机关；解决争议的程序都使用审判程序，实行不告不理原则；行

政诉讼的裁判都具有最终效力等。

在我国，行政诉讼是指人民法院基于公民、法人以及其他组织的请求，对行政机关具体行政行为的合法性进行审查并作出裁判，解决行政争议的诉讼制度。这一概念具有以下几层涵义：

第一，行政诉讼是解决行政争议的制度。

行政争议是在行政管理过程中，行政机关和相对人之间、行政机关和公务员之间以及行政机关之间发生的各种争执。行政争议不同于民事纠纷，后者发生在民事活动中，存在于民事主体之间。行政争议的范围广，种类多。行政诉讼解决的只是行政争议的一部分，主要是行政机关在对外管理中和相对人之间因具体行政行为的合法性发生的争议。其余的行政争议由其他途径解决。

第二，行政诉讼是人民法院运用国家审判权解决行政争议的制度。

行政诉讼在人民法院的主持下展开。人民法院运用国家审判权，对引起争议的具体行政行为进行合法性审查并作出裁判，从而达到解决行政争议的直接目的。行政诉讼的这一特征使其与行政复议相区别。行政复议是行政机关适用行政程序解决行政争议的制度。

第三，行政诉讼的原告恒定为作为相对一方的公民、法人和其他组织；行政诉讼的被告恒定为作为管理者的行政机关和法律法规授权组织。

行政诉讼原被告的恒定性是由行政管理中公权力的性质所决定的。国家为达一定的行政目的，赋予行政机关行政权力和手段。行政机关可以直接命令相对人为一定的行为或不为一定的行为；还可以通过行政处罚、行政强制执行等手段迫使相对人履行义务。因此，行政机关无需通过诉讼的方式达到行政目标。而作为相对一方的公民、法人以及其他组织则必须服从管理，不得直

接和行政机关相对抗，以确保行政权的正常运作以及公共利益的实现。相对人如果认为行政机关的具体行政行为违法侵害其合法权益，可以在事后提起行政诉讼，请求人民法院对引起争议的具体行政行为进行合法性审查，撤销违法的具体行政行为。因而，在行政诉讼中，原告是相对人；而被告是行政机关。

第四，行政诉讼的核心是对具体行政行为的合法性进行审查。

行政诉讼围绕着具体行政行为及其合法性展开。相对人诉的是具体行政行为违法侵犯其合法权益，人民法院审查的重心也是具体行政行为是否合法。虽然在行政诉讼中也可能涉及抽象行政行为、相对人的行为等，但这些行为都不是审查的重心。至于具体行政行为的合理性问题，原则上也不属于人民法院的审查范围。

第五，行政诉讼的根本目的是通过司法权对行政权的监督，确保行政机关依法行政，保障相对人的合法权益。虽然在表面上，行政诉讼的直接目的是为了行政争议，但更深层的意义在于建立权力制约机制，以真正实现依法行政并保护相对人的合法权益。

二、行政诉讼的界限

行政诉讼作为解决行政争议的基本法律制度，和其他法律制度有一定的联系，但又有本质区别。为了更好地把握行政诉讼的概念及本质特征，并明确其界限，有必要将其与相关制度进行比较分析。

（一）行政诉讼与民事诉讼

在诉讼制度中，行政诉讼与民事诉讼最为接近，行政诉讼不

仅是从民事诉讼发展而来，而且行政诉讼在许多方面仍然适用民事诉讼的程序。但是，行政诉讼与民事诉讼毕竟是两种不同的诉讼，两者有本质的差异。两者的区别具体表现在：

1. 两者的任务和目的不同

行政诉讼要解决的是行政争议，其目的是保障相对人的合法权益不受行政机关的侵害，为相对人提供法律上的救济。而民事诉讼要解决的是民事争议，其目的是保障公民民事权益的实现。正是行政诉讼和民事诉讼各自的任务和目的不同决定了行政诉讼与民事诉讼的其他区别。

2. 当事人诉讼权利义务的均衡性不同

在民事诉讼中，双方当事人的诉讼权利义务完全对等。例如一方有起诉权，另一方有反诉权。再如在一般情况下，任何一方当事人都应当对自己的主张举证。但在行政诉讼中，双方当事人的诉讼权利义务并不完全对等。通常，相对人享有起诉权，而作为管理者的行政机关既没有起诉权，也没有反诉权。另外，被告的举证责任重于原告。在民事诉讼中，诉讼当事人诉讼权利义务对等是因为民事主体的地位平等且民事权利义务对等。行政诉讼当事人诉讼权利义务不对等主要是考虑到行政过程中相对人缺乏足够的手段与行政机关相对抗。行政诉讼主要为救济相对人而设，因而在诉讼权利义务的设定上突出了对相对人的保护。

3. 可否适用调解不同

在民事诉讼中，调解是一项基本原则，人民法院既可以调解的方式进行审理，也可以调解的方式结案。而行政诉讼不适用调解。人民法院不能采用调解的方式审理和结案。这一区别是因为在民事诉讼中当事人有权自由处分自己的实体权利和诉讼权利，

可以放弃某项权利以求和对方当事人达成谅解。而行政诉讼中的原告一方虽有权对自己的实体权利和诉讼权利进行处分,但被告一方行政机关不享有相应的处分权。行政机关必须依法行使职权,既不能放弃权力,也不能转让,不得随意和相对方和解。可见在行政诉讼中不存在调解的基础,不能适用调解。

4. 审理对象及法院的判决种类不同

在民事诉讼中,人民法院审理的是原始的民事争议,民事诉讼既是事实审,又是法律审。法院有权根据当事人的请求作出确认判决、给付判决和变更判决。民事判决能够直接决定当事人的民事权利义务。而在行政诉讼中,人民法院审理的是行政机关作出的具体行政行为,而不是相对人的行为。因而,从严格意义上说,行政诉讼主要是法律审。法院有权作出维持判决、撤销判决、强制履行判决和有限的变更判决。原则上,行政判决只对具体行政行为的合法性作出判定,而不直接确定当事人在行政上的权利义务。

以上分析了行政诉讼和民事诉讼的主要区别,但没能穷尽。行政诉讼和民事诉讼的其他区别将在其他章节中讨论。

(二) 行政诉讼和行政复议

行政复议,是由行政机关解决行政争议的法律制度。由于行政复议程序简便,及时迅速,并能够发挥行政官员的技术特长,因而受到各国的重视,并成为解决行政争议的一项重要法律制度,与行政诉讼制度相并列。行政诉讼与行政复议既有联系又有区别。

行政诉讼和行政复议的联系主要体现在两者具有一定的承接关系。按照我国现行法律、法规的规定,行政复议与行政诉讼的承接关系主要有三种:

第一种是行政复议前置。即行政诉讼的提起以行政复议为前

提条件。必须先复议，然后才能提起行政诉讼；

第二种是当事人自由选择。即当事人可以先复议，对复议不服的再起诉；也可以不经复议直接起诉；

第三种是行政复议终局。即行政复议决定具有最终效力，对行政复议决定不服，不能再提起行政诉讼。

行政复议与行政诉讼虽然都是解决行政争议的法律制度，但各自的性质和特点不同。行政复议便于发挥行政官员的技术优势，省时省力，但容易产生不公正之嫌。行政诉讼程序严格，且由独立于行政机关之外的人民法院解决行政争议，较为公正，但成本高，并且法官不具有技术方面的特长。为发挥行政复议和行政诉讼各自的优势，在程序上通常是复议在先，诉讼在后。为充分尊重相对人的意愿，一般又规定相对人可以选择决定是否先申请行政复议。

行政诉讼和行政复议的区别主要表现在以下几个方面：

1. 解决争议的机关不同

在行政复议中，行政争议由特定的行政机关（复议机关）裁决；而行政诉讼则由人民法院主持。裁决争议的机关不同是行政复议和行政诉讼最基本的区别，并决定着行政复议和行政诉讼各自的性格和特征。

2. 审理范围及裁决权力不同

行政复议中复议机关可以就具体行政行为的合法性以及合理性进行全面审查，并有权撤销、变更原具体行政行为，或者代替原行政机关重新作出具体行政行为；而在行政诉讼中，人民法院只能对具体行政行为进行合法性审查，一般不涉及合理性问题，并且只能作出维持、撤销等判决，除行政处罚外无权变更原具体行政行为。行政复议与行政诉讼的这一区别是因为：复议机关和

原行政机关都属于行政组织系统，复议机关对原行政机关享有全面的监督权，并可以代替原行政机关行使职权；而行政诉讼则是人民法院对行政机关的监督，或者说司法权对行政权的监督，这里只限于合法性监督。人民法院原则上不得对具体行政行为是否妥当作出评判，更不得代替行政机关行使职权。

3. 适用的程序不同

行政复议的程序属于行政程序的一部分，简便、灵活、迅速，和行政管理相适应。如行政复议一般实行一级复议制，并实行书面审理等。而行政诉讼的程序则属于司法程序的范畴，比较严格。如行政诉讼实行两审终审、合议、公开审理等制度。

除上述基本区别外，行政复议和行政诉讼仍存在其他区别。如受案范围、证据规则、审理期限等，这里不再详述。

（三）行政诉讼与行政赔偿

行政赔偿，是指国家行政机关及其工作人员违法行使职权，侵犯公民、法人或其他组织的合法权益并造成损害，由国家承担赔偿责任的制度。行政诉讼和行政赔偿在行政救济制度上起着相互补充的作用。两者既有联系又有区别。其联系表现在：

1. 行政诉讼与行政赔偿一起构成对相对人的完整救济

行政诉讼解决的是具体行政行为是否合法，是否对相对人产生拘束力。人民法院通过对具体行政行为的审查，撤销违法的具体行政行为，实现对相对人的救济。而行政赔偿则是通过支付赔偿金等方式对不法行政给相对人造成的实际损害给予补救，达到救济的目的。虽然，在个案中，一个行政争议案件并不必然涉及行政赔偿问题，但行政赔偿与行政诉讼一样是不可或缺的救济制度。

2. 行政诉讼程序同样适用于行政赔偿诉讼

行政赔偿程序在不同的国家有不同的规定。在我国，行政赔偿程序分为行政程序和诉讼程序。行政赔偿诉讼主要适用行政诉讼程序，但又有例外。行政赔偿诉讼之所以原则采用行政诉讼程序，是因为行政诉讼与行政赔偿诉讼解决的都是行政争议，并在许多情况下，行政赔偿诉讼以行政诉讼为前提。此外，行政诉讼程序充分考虑了行政管理的需要和对相对人权益的保护，采用此程序解决行政赔偿争议较为理想。从某种意义上说，行政赔偿诉讼是行政诉讼的一部分。行政诉讼和行政赔偿的区别主要有以下几个方面：

1. 两者的性质不同

行政诉讼是解决具体行政行为合法性争议的法律制度。该制度的建立旨在通过司法权对行政权的监督和制约来确保行政机关依法行政，保障相对人的权益。行政赔偿则是国家对行政违法侵权行为给相对人造成的损害承担赔偿责任的制度。

2. 两者的标的不同

行政诉讼的标的是具体行政行为自身，诉讼围绕着具体行政行为的合法性展开，合法的行为予以维持，违法的行为予以撤销，不履行职务的判决履行，行政处罚显失公正的予以变更。行政赔偿的标的是侵权损害事实，有损害才有救济。

3. 两者的受案范围不同

行政诉讼法和国家赔偿法对行政诉讼和行政赔偿的范围分别作了规定。总的来说，行政赔偿的范围要宽于行政诉讼的范围，行政诉讼的范围只限于具体行政行为，而行政赔偿的范围既包括

具体行政行为侵权造成的损害，也包括事实行为违法造成的损害等。

4. 两者适用的程序不同

按照国家赔偿法的规定，行政赔偿程序分为行政程序和诉讼程序。其中，行政赔偿的行政程序是行政机关解决行政赔偿争议的程序。行政赔偿诉讼虽然在总体上适用行政诉讼程序，但又有许多例外。如行政诉讼不适用调解，而行政赔偿诉讼可适用调解；再如在行政诉讼中，被告行政机关负主要举证责任，而行政赔偿诉讼则采用谁主张、谁举证的规则。

第二节 行政诉讼的基础

行政诉讼诞生于资产阶级革命以后，从产生至今，只有二三百年的历史。在新中国，行政诉讼制度出现于 80 年代，是改革开放的产物。行政诉讼制度何以在近现代才得以出现，我国的行政诉讼制度何以产生于 80 年代，这里既有特定的政治、经济、文化背景，更有深邃的理论基础。以下将简要阐述我国行政诉讼制度的存在根据。

一、行政诉讼的现实基础

任何一种法律制度的建立都是基于现实的需要，行政诉讼同样如此。我国行政诉讼的现实基础可归纳为两个方面：

（一）行政争议的存在

在现代社会，随着科技、经济的进步，行政权力日益拓展，