

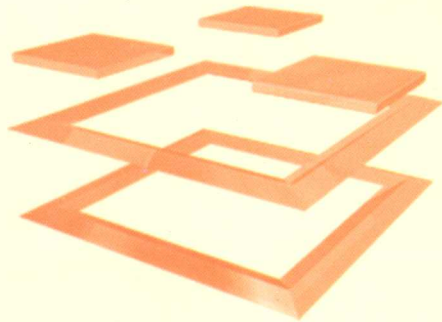


21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政诉讼法 教程

公安部法制局 审定

主编 程玉国 沈 源 梁秀慧



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政诉讼法教程

公安部法制局 审定

主 编 程玉国 沈 源 梁秀慧

副主编 陈明静 李 玲 金光明

樊晓辉 李 温

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王立波 李 玲 李 温

李延军 张 颖 沈 源

陈明静 金光明 梁秀慧

程玉国 樊晓辉

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法教程/程玉国, 沈源, 梁秀慧主编. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

(21 世纪公安高等教育系列教材·法学)

ISBN 7-81087-956-1

I. 行... II. ①程...②沈...③梁... III. 行政诉讼法-中国-高等学校-教材 IV.D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 135461 号

行政诉讼法教程

XINGZHENG SHUSONGFA JIAOCHENG

主 编 程玉国 沈 源 梁秀慧

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2005 年 1 月第 1 版
印 次: 2005 年 1 月第 1 次
印 张: 19.5
开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数: 382 千字

ISBN 7-81087-956-1/D·719

定 价: 32.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

编委会名单

主 任	葛余敏				
委 员	(以姓氏笔画为序)				
	于鲁原	王 堇	王 萍	王 鹰	
	王战军	王森全	邓国良	刘 杰	
	刘海鸥	闫 明	伍玉功	安国江	
	阮国平	邢曼媛	曲鹤年	邱福军	
	杨 华	杨玉海	陈 真	沈 源	
	苏 越	吴贵玉	严利东	李 娟	
	李宗明	李艳玲	李群英	张光宇	
	张建良	张俊霞	周 蕊	胡宝珍	
	荣晓丽	徐跃飞	郭景华	梁秀慧	
	曹晓霞	舒和润	彭剑鸣	程玉国	
	裴国智	廖真贵	虢光辉		

序 言

在公安改革大潮的涌动下，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体战斗力的迫切要求。特别是历史跨入新纪元召开的第二十次全国公安会议，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为公安教育改革指明了奋斗的目标，制定了行动纲领。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务。而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次、教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的瓶颈之一。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写本套教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门大力支持下，我们于 2004 年 2 月在浙江杭州召开了 21 世纪全国公安高等院校法学教材研讨会，对当前法学学科体系的构成进行了广泛的研讨，最终确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。各本教材的大纲首先经过编写组的反复讨论，然后将所编写的大纲送公安部法制局审定，最后由编著者根据法制局的意见进行了认真的修改后才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求，具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，面向 21 世纪。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域。本套教材力争在学科体系的建构上有所创造和突破，从实践中来，又高于实践，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。贴近实战，为公安实战服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对法学理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 强调学术性、新颖性和可读性的有机结合，突出案例教学。本套教材注重经典案例的选用，针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 注重法学体系和学科内容的完整性、准确性。在编写和审稿过程中，作者和编校者认真查阅核对相关的法律、法规和规章。本套教材的作者对主要的法律、法规和规章的条款从概念到内容，以及操作程序，均逐条予以阐释，力求准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

编者的话

本书是公安高等专科学校相关教材的一种,专门针对公安专业、法律专业学生编写的。本书编写过程中贯彻了理论联系实际的原则,紧跟立法的进程,对2002年施行的《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》、2003年施行的《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》和最高人民法院2004年印发的《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》作了详细的阐释,意图全面反映14年来行政诉讼法的理论和实践。编写过程中力求突出公安行政诉讼的特点,增强对公安机关的行政诉讼的指导作用。

本书由程玉国、沈源、梁秀慧主编,陈明静、李玲、金光明、樊晓辉、李温任副主编,程玉国统稿。

撰稿人分工如下:

湖南公安高等专科学校李玲:第一章、第十四章;

四川警官高等专科学校金光明:第二章、第十五章;

内蒙古警察职业学院梁秀慧:第三章、第十三章;

黑龙江公安警官职业学院程玉国:第四章;

山西警官高等专科学校樊晓辉:第五章、第八章;

四川警官高等专科学校张颖:第六章;

新疆警官高等专科学校沈源:第七章;

辽宁警官高等专科学校陈明静:第九章;

北京人民警察学院李温:第十章;

黑龙江公安警官职业学院王立波:第十一章;

福建公安高等专科学校李延军:第十二章。

本书在编写过程中,参考了相关资料、教材,在此一并表示感谢。由于编写时间仓促和水平所限,难免有不当之处,敬请批评指正。

2004年11月30日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政诉讼与行政诉讼法	1
第二节 行政诉讼法律关系	16
第二章 行政诉讼制度的历史发展	23
第一节 外国行政诉讼制度的历史发展	23
第二节 中国行政诉讼制度的历史演变	30
第三章 行政诉讼法的基本原则	37
第一节 行政诉讼法基本原则概述	37
第二节 行政诉讼法的一般原则	39
第三节 行政诉讼的特有原则	55
第四节 行政诉讼的基本制度	60
第四章 行政诉讼的受案范围	65
第一节 行政诉讼受案范围概述	65
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事项	74
第五章 行政诉讼的管辖	79
第一节 行政诉讼管辖概述	79
第二节 级别管辖	80
第三节 地域管辖	83
第四节 裁定管辖与管辖权的转移	88
第六章 行政诉讼参加人	91
第一节 行政诉讼参加人概述	91
第二节 行政诉讼当事人	93
第三节 行政诉讼代理人	106
第四节 其他行政诉讼参与人	109
第七章 行政诉讼证据	111
第一节 行政诉讼证据概述	111

第二节 举证规则·····	131
第三节 证据的调取和保全·····	138
第四节 证据质证规则·····	143
第五节 认定证据规则·····	149
第八章 行政诉讼的期间、送达·····	156
第一节 行政诉讼的期间·····	156
第二节 行政诉讼的送达·····	162
第三节 行政诉讼的费用·····	163
第九章 行政诉讼程序·····	167
第一节 行政诉讼程序概述·····	167
第二节 第一审程序·····	169
第三节 第二审程序·····	190
第四节 审判监督程序·····	200
第五节 诉讼中止与诉讼终结·····	206
第十章 行政诉讼的强制措施·····	210
第一节 行政诉讼强制措施概述·····	210
第二节 妨害行政诉讼行为及其种类·····	215
第三节 行政诉讼的强制措施的种类和适用·····	220
第十一章 行政诉讼的法律适用·····	224
第一节 行政诉讼的法律适用·····	224
第二节 行政诉讼的法律依据·····	226
第三节 参照行政规章·····	230
第四节 法律适用冲突·····	234
第五节 国际贸易行政案件的法律适用问题·····	241
第十二章 行政诉讼的裁判·····	243
第一节 行政诉讼的判决·····	243
第二节 行政诉讼的裁定·····	253
第三节 行政诉讼的决定·····	257
第十三章 行政赔偿诉讼·····	259
第一节 行政赔偿诉讼概述·····	259
第二节 行政赔偿诉讼·····	273
第十四章 行政诉讼的执行程序·····	279
第一节 行政诉讼执行程序概述·····	279

第二节 执行的条件、主体和对象.....	282
第三节 执行措施.....	286
第十五章 涉外行政诉讼	290
第一节 涉外行政诉讼概述.....	290
第二节 涉外行政诉讼的原则.....	292
第三节 涉外行政案件的诉讼程序.....	296
参考文献	299

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼与行政诉讼法

一、行政诉讼的概念和特征

行政诉讼一般是指特定的国家机关,根据行政相对人的申请,运用司法程序,审查一定范围的行政行为的合法性,从而解决行政争议的制度。根据我国行政诉讼法的规定,可以对行政诉讼的定义作如下概括:行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益,依法向人民法院提起诉讼,人民法院依法定程序审查行政主体的行政行为的合法性,从而解决行政争议的活动。

行政诉讼的这一定义包括以下几层含义:

第一,行政诉讼的原告和被告具有恒定性。行政诉讼的原告只能是行政相对人,即认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己合法权益的公民、法人和其他组织。因为公民、法人和其他组织在行政管理中处于被管理者的地位,他们没有要求行政机关服从自己意愿的能力,只能服从国家行政权力的运用,履行行政主体加以他们的义务,否则就可能受到行政主体的制裁。因此,当他们认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法利益时,只能作为原告向人民法院提起行政诉讼,请求司法机关运用司法权来监督行政权的行使,寻求司法的保护。可见行政诉讼的诉权只能赋予行政管理相对人。从行政诉讼的被告来看,只能是作出具体行政行为的行政机关或法律、法规授权的组织(以下简称行政机关)。国家为达到一定的行政目的,赋予了行政机关以行政权力。作为原告的公民、法人或者其他组织与作为被告的国家行政机关之间处于一种行政隶属或者行政管理关系。从行政法的角度看,双方是领导与被领导、管理与被管理之间的关系,行政机关的权力与公民的权利是不平等的。行政机关享有行政权,在实施行政行为过程中处于主导者和管理者的地位,拥有对管理相对人的命令权、强制权等,可以依法作出行政处理决定并采取强制措施,具有实现自己意志的足够能力。即使自己不能对拒不履行法定义务的行政管理相对人采取强制措施,也可以申请人民法院强制执行。因此,管理者与管理相对人之间的这种诉讼,就形成了所谓“民告官”的诉讼,也就决定了当事人双方在诉讼中权利的不同。行政机关拥有实现其代表国家意志的手段,它作为管理者无须通过诉讼的手段如起诉权、反诉权来实现具体行政行为的效力。因此,行政机关及法律、法规授权的组织在行政诉讼中只能作

为被告。

对于行政诉讼被告一方应有正确理解。行政机关的行政行为都是由其工作人员来实施的，但这些行政行为都是代表行政机关，以行政机关的名义作出的，其对公民、法人或者其他组织所实施的权力都是行政机关所具有的权力，该权力运用所导致的法律后果对外要由行政机关来承担。因此，行政诉讼只能以行政机关为被告，而不能以行政机关的工作人员个人为被告。

对于行政诉讼原告一方应注意的是：可以成为原告的不仅包括公民、企事业单位和社会团体，也包括处于被管理者地位的国家机关，包括国家立法机关、司法机关和行政机关。国家机关是一种具有法律人格的组织，在法律上具有双重地位，它既可以在职权范围内行使国家权力，也可以作为民事主体，同其他社会组织进行民事交往。当国家机关在行政实体法律关系中处于行政主体地位时，不能作为原告提起行政诉讼；但如果国家机关以民事主体的身份处于被管理者的地位，成为其他行政机关具体行政行为的相对人时，则具有行政诉讼的原告资格。例如，公安局作为普通的建房单位在征地建房时要受土地局和规划局的管理，当公安局在征地建房过程中受到土地局或规划局的行政处罚并对此不服时，可以原告的身份对土地局或规划局提起行政诉讼。再如某人民法院不服环保机关的行政处罚，亦可作为行政诉讼的原告提起诉讼。

第二，行政诉讼争议的客体是行政机关的具体行政行为。具体行政行为是指国家行政机关和行政机关工作人员，法律、法规授权的组织，行政机关委托的组织和个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，所作出的有关其权利义务的单方行为。行政诉讼的核心是对具体行政行为的合法性进行审查，行政诉讼的所有活动及其过程都是围绕这一点进行的。在行政诉讼中，行政相对人是因为其认为行政机关的具体行政行为违法侵犯其合法权益而起诉，人民法院审查的重心是具体行政行为是否合法。至于具体行政行为的合理性问题，原则上不属于人民法院的审查范围。

第三，行政诉讼是解决一定范围的行政争议活动。行政争议是行政主体在行使行政职权的过程中与行政相对人之间发生的权利义务争执。行政争议的存在是行政诉讼的前提，没有相对人对行政机关行政行为的不服和向人民法院提出异议，就不可能发生行政诉讼。但行政争议的范围广、种类多，并非所有的行政争议都能够成为行政诉讼的客体。例如，因国防和外交行为引起的争议往往涉及国家秘密，不适于在行政诉讼中解决。行政诉讼解决的只是行政争议的一部分，即主要因行政机关的具体行政行为而引起的行政争议。对此，行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”该法还从我国实际情况出发，对人民法院可以受理的行政争议案件范围进行了界定。但可以预计，

随着条件的不断成熟，行政诉讼的受案范围将呈现扩大的趋势。

第四，行政诉讼是人民法院运用国家审判权解决行政争议的活动。在英美法系国家，由普通法院审理行政案件，同时普通法院内部不设行政审判庭；在大陆法系国家，由专门成立的行政法院审理行政案件。在我国，根据行政诉讼法的规定，人民法院行使行政案件的审判权，人民法院在内部设立行政审判庭，专门审理行政案件。“诉讼”一词首要的含义是指国家行使审判权审理案件和当事人为保护自己的权益所进行的活动。行政诉讼只能是人民法院作为国家的司法审判机关，在当事人和其他诉讼参与人参加下，按照一定的程序审理行政案件的活动。它通过国家审判权的运用，对行政机关实施监督，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，确保行政机关依法行政，保障相对人合法权益的目的。

第五，行政诉讼的内容具有特殊性，即具有司法监督行政的性质。行政诉讼关系到国家行政权力的行使，其所解决的行政争议是在国家行政管理活动中发生的，因而带有司法干预行政的性质，这一特征也决定和影响了行政诉讼程序和制度的许多方面。行政案件的内容是双方当事人争议的行政权利义务关系，这种权利义务关系是有关行政机关在行使行政管理权时发生的。虽然大多数行政案件涉及公民、法人或者其他组织的经济利益，但是这种经济利益本身并非行政案件的内容。行政案件争议的内容是行政法上的权利义务关系。这种对行政法上的权利义务关系是否正常、行政权力是否正确行使的审查，就是司法对行政的审查。

二、行政诉讼的性质

行政诉讼是现代民主国家普遍设立的一项重要制度，是国家通过司法机关对行政机关行使国家权力的活动进行法律监督，对违法行为予以纠正，并对由此给公民、法人权益造成的损害给予相应补救的法律制度。行政诉讼的性质可以从三个方面来理解：在国家制度的层面上，行政诉讼与民事诉讼和刑事诉讼一样，同属司法中的诉讼制度；从监督机制上看，它属于行政法制监督制度；对于行政相对人而言，它是一种行政法律救济制度。

（一）行政诉讼是一种司法审查制度

在行政法制监督体系中，行政诉讼是一项不可缺少的事后法律监督制度，是国家法律监督制度的重要组成部分。其功能主要是监督行政机关和法律、法规授权的组织依法行使职权。行政诉讼是一种司法活动，是由国家独立的司法机关人民法院主持进行的，作为一种司法活动，它带有司法最终解决的性质。人民法院在对具体行政行为的审理过程中，发现其违反法律规定或认定事实不清，可以依法予以撤销或者责成行政机关重新作出具体行政行为；对行政处罚显失公正的，可以依法予以变更；在诉讼过程中，如果人民法院认为被诉具体行政行为有瑕疵或存在其他的违法现象，还可以向行政机关提出“司法建议”，要求行政机关予

以纠正。这是一种在国家制度中设计的国家司法权对行政权的制约和监督机制，目的在于通过最终的司法决断，保障行政机关依法进行行政管理，实现司法审查的终极目的。而民事诉讼法规定的是人民法院裁决平等主体之间民事纠纷所必须遵循的诉讼程序，刑事诉讼法规定的是人民法院追究刑事犯罪时所必须遵循的程序。因而，民事诉讼和刑事诉讼都只是一般意义上的追究违法，并不涉及国家机关之间的关系。行政诉讼法则在一定程度上规范了国家行政权和司法权之间的关系。

（二）行政诉讼是一种行政法制监督制度

我国的行政法制监督机制包括权力机关的监督、检察机关的监督、人民法院的监督、行政监察和审计监督以及社会舆论监督等。行政诉讼通过司法审查解决行政争议，是人民法院对行政机关依法行政实施的监督，属于行政法制监督的组成部分。它主要针对具体行政行为，应行政管理相对人的起诉而由人民法院启动审查程序，采取被动形式，是一种外部监督，对被监督者可以直接产生法律效力。由这些特点可以看出，行政诉讼监督是整个行政法制监督机制的一环，它不能代替其他监督环节，也不能被其他监督环节所取代，在整个法律监督体系中发挥着极为重要的作用。

（三）行政诉讼是一种行政法律救济制度

立法的宗旨就是保障公民的合法权益，行政权力行使的正当目的是也应当是服务于民。作为行政相对人，他们有义务遵守国家的法律、法规，服从行政机关合法的管理。然而，由于行政权力实际所具有的强制性和支配他人的力量以及行政权力在实施过程中所受到的各种因素的影响，被管理者的合法权益因行政违法或行政失当而受到侵害的现象在所难免。有权利必有救济，这是法制社会公认的一个基本原则。我国行政立法的宗旨即保护公民、法人和其他组织的合法权益，贯彻这一宗旨的核心是建立健全权利救济机制。设立行政诉讼制度，就是为公民、法人或其他组织提供一种及时有效的保障机制，以便他们可以通过诉讼途径维护自己的合法权益不受侵犯，并使受损害的权利及利益得以恢复和弥补。

三、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的概念

行政诉讼是为解决、处理行政争议所进行的诉讼活动，它需要一套适合于自身规律的法律规范，行政诉讼法就是这一套法律规范的具体形式。行政诉讼法与行政诉讼既有联系又有区别，行政诉讼是行政诉讼法的内容和调整对象，而行政诉讼法则是行政诉讼活动的行为准则。

行政诉讼法是规范行政诉讼行为，调整行政诉讼关系的法律规范的总称。具体而言，我国的行政诉讼法是人民法院、当事人以及其他诉讼参与人进行行政诉讼活动都必须遵守的一整套法律准则，是调整他们之间所形成的各种行政诉讼关

系的法律规范的总和。它是法律体系中一个重要的部门法，是由国家制定并以国家强制力保障实施的行为规范。

对行政诉讼法这一概念的理解应包括以下几个方面：

1. 行政诉讼法以行政诉讼关系为调整对象。所谓行政诉讼关系，包括行政诉讼当事人相互之间的关系；行政诉讼当事人与其他诉讼参与人之间的关系；行政诉讼参加人、其他诉讼参与人与人民法院之间的关系等。

2. 行政诉讼法是规定行政诉讼主体的诉讼权利和义务的法律规范。行政诉讼法不仅规定了人民法院在行政诉讼中的职权和职责，而且规定了所有诉讼参与人的权利和义务。因此，行政诉讼法不仅仅是人民法院的操作规程，而且是所有参与行政诉讼的主体都必须遵循的行为准则。

3. 行政诉讼法是调整行政诉讼关系的所有法律规范的系统。无论是制定法，还是判例法，只要是调整行政诉讼法律关系的，均是行政诉讼法的表现形式。判例法与制定法共同形成行政诉讼法的完整体系。包括以判例法著称的英美法系国家和以制定法著称的大陆法系国家，判例都是行政诉讼法的重要渊源。但在我国，最高人民法院发布的判例不具有法律效力，只供各级人民法院在行政审判时参考。

4. 行政诉讼法是我国法律体系中的重要法律部门。法律部门的主要划分标准是调整对象的特定性。行政诉讼法所调整的对象，一是人民法院与行政诉讼参与人的一切诉讼活动；二是他们在诉讼活动中产生的行政诉讼法律关系。这些诉讼活动和诉讼法律关系是独立的，并形成某种特定的社会关系领域。行政诉讼法所调整的社会关系，与行政法律关系、民事诉讼法律关系和刑事诉讼法律关系在主体、内容和客体方面均具有不同的特征，决定了行政诉讼法在我国法律体系中的重要地位。

5. 行政诉讼法是一种诉讼程序法。行政诉讼法是我国的三大诉讼法之一。行政诉讼的主要任务是裁判公民、法人或者其他组织认为行政机关或者法律、法规授权的组织作出的具体行政行为违法而与行政主体发生的争议，行政诉讼法就是具体规范裁判过程及人民法院和诉讼参与人在诉讼过程中各种活动的法律。行政诉讼法与行政法之间的关系，不同于刑事诉讼法与刑法、民事诉讼法与民法的关系。刑法和民法是实体法，刑事诉讼法和民事诉讼法是程序法，而行政法自身既有实体法的内容，也有程序法的内容。譬如，行政诉讼法关于判决的规定，实际上界定了什么是合法的行政行为，什么是违法的行政行为，其实质是实体规范。属于此类实体规范的，还有关于受案范围的规定、行政赔偿的规定以及审理依据的规定等。行政机关和法律、法规授权的组织在行政管理过程中，既要遵循实体法的规定，也要遵循程序法的规定，违反实体法和程序法的规定都构成违法。行政诉讼既要裁判实体违法问题，也要裁判程序违法问题。

（二）行政诉讼法的渊源

行政诉讼法有狭义和广义之分。狭义上的行政诉讼法又称形式意义上的行政诉讼法，指国家最高权力机关制定发布的统一的行政诉讼法典，在我国即指1989年通过的行政诉讼法。广义上的行政诉讼法又称实质意义上的行政诉讼法，是指一切有关行政诉讼的法律规范，这些法律规范无论采取任何形式都属于行政诉讼法的范围。这种意义上的行政诉讼法，既包括行政诉讼法典，也包括宪法、法律和行政法规、地方性法规等规范性文件中一切有关行政诉讼的法律规范。从广义的角度看，我国行政诉讼法的渊源主要有：

1. 宪法以及国家机关组织法中有关行政诉讼的法律规范。宪法是国家的根本大法，是国家机关组织和活动的最高准则，也是行政诉讼立法的依据和基本指导原则。我国宪法中关于国家的基本政治制度、经济制度、文化制度、国家机关的组织和活动原则以及公民基本权利和基本义务的规定，是行政诉讼制度存在的基础。如宪法第5条关于依法治国，建设社会主义法治国家的规定；第27条关于国家机关及其工作人员必须接受人民监督的规定；第41条关于公民对国家机关及其工作人员有批评、建议、控告和检举的权利，在权利受到侵犯时有依法取得赔偿的权利等规定，均是行政诉讼法的宪法渊源。

我国国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法等国家机关组织法中关于国家机关的组织、职权和相互关系的规定，也是行政诉讼法的法律渊源。

2. 行政诉讼法。1989年由第七届全国人民代表大会第二次会议通过，于1990年10月1日起施行。共11章，75条。该法对我国行政诉讼的基本原则、受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理及判决、执行、侵权赔偿责任、涉外行政诉讼等各项具体制度作出了比较完整和系统的规定，是我国广义行政诉讼法的主体部分。

3. 各种单行法律、行政法规、地方性法规中有关行政诉讼的规定。例如民事诉讼法中关于开庭审理的程序、送达等问题的规定。我国在专门的行政诉讼法制定之前，行政诉讼适用的是民事诉讼法的规定。在制定行政诉讼法典时，为了避免条文的烦琐，只对行政诉讼所涉及的主要的、基本的和较为特殊的问题进行了规定，对行政诉讼与民事诉讼完全相同的一些程序问题，则未作规定，这些问题可以适用民事诉讼法中的有关规定进行调整。因此，民事诉讼法的这类规定在适用于行政诉讼时，也就属于行政诉讼法律规范。再如，治安管理处罚条例第39条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决；不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。”第40条规定：“对治安管

理处罚提出申诉或者提起诉讼的,在申诉和诉讼期间原裁决继续执行。被裁决拘留的人或者他的家属能够找到担保人或者按照规定交纳保证金的,在申诉和诉讼期间,原裁决暂缓执行。裁决被撤销或者开始执行时,按照规定退还保证金。”这些条文也属于广义上的行政诉讼法。

4. 法律解释。这是指有权的国家机关对行政诉讼问题所作出的正式有效的解释。主要包括全国人大及其常委会对行政诉讼法律规范所作的立法解释,最高司法机关以批复、规定、办法等形式发布的有关行政诉讼的司法解释。这些法律解释都具有法律效力,对于行政审判工作正确贯彻行政诉讼法的精神具有重要作用,是广义行政诉讼法中不可缺少的组成部分。

5. 有关行政诉讼的国际条约。我国在进行涉外行政诉讼时,可能要适用一些我国参加、缔结或认可的涉及行政诉讼问题的国际条约规定。除我国申明保留的条款之外,这类国际条约的规定就是我国进行涉外行政诉讼时应当遵循的准则,因而它们也属于广义行政诉讼法中的特别组成部分。

(三) 行政诉讼法的效力

行政诉讼法的效力是指行政诉讼法适用的效力范围。具体包括:空间效力、时间效力、对人的效力和对事的效力。

1. 空间效力。指行政诉讼法适用的地域范围。一般来讲,我国行政诉讼法生效的地域范围是我国的一切领域,包括我国的领土、领海、领空以及领土延伸部分的所有空间。凡在我国领域内发生的行政案件和在我国领域内进行的行政诉讼,均适用我国行政诉讼法的规定。具体而言,行政诉讼法律、法规的适用范围因其效力级别的差异而有所不同:宪法、法律、行政法规中有关行政诉讼的规定适用于全国,而有关行政诉讼的地方性法规和自治法规,则只能在本地方适用。需要注意的是,由于历史的原因,在我国的香港特别行政区和澳门特别行政区,还有台湾省,由于实行不同的法律制度,不适用行政诉讼法的规定。

2. 时间效力。指行政诉讼法的生效时间、失效时间以及是否具有溯及力。对于行政诉讼法的生效、失效时间,我国行政诉讼法第75条规定:“本法从1990年10月1日起施行。”这里的施行日期即为生效时间。至于失效时间,根据法学理论,可能有两种情况:(1)国家立法机关决定废除现行行政诉讼法,明令废止之日为其失效时间。(2)国家立法机关制定了新法代替现行行政诉讼法,新法生效之日即为现行行政诉讼法的失效时间。

其他法律、法规、规章中有关行政诉讼的法律规范分别根据各自规范性文件所规定的生效日期开始生效,并随其失效而失效。

我国行政诉讼法自施行之日起开始生效,不具有溯及既往的效力,即行政诉讼法生效之前发生的行政诉讼案件不适用本法。

3. 对人的效力。指行政诉讼法适用于哪些人。根据我国行政诉讼法第2条