

行政诉讼法学

崔卓兰 孙红梅

世界银行法律援助项目法学系列文库
· 诉讼与仲裁法系列 ·



吉林大学出版社

世界银行法律援助项目法学系列文库·诉讼与仲裁法系列

行政诉讼法学

崔卓兰 孙红梅

吉林大学出版社

世界银行法律援助项目
法学系列文库·诉讼与仲裁法系列

行政诉讼法学
崔卓兰 孙红梅

责任编辑、责任校对：丛立新

封面设计：尹怀远

吉林大学出版社出版
(长春市解放大路 125 号)

吉林大学出版社发行
长春市永昌福利印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32

1997 年 12 月第 1 版

印张：10.625

2000 年 10 月第 2 次印刷

字数：236 千字

印数：3001—6000 册

ISBN 7-5601-2076-8/D·344

定价：13.50 元

《世界银行法律援助项目法学系列文库》

编委会

总主编 张文显
副总主编 郑成良 王 丽 刘世元 石少侠
吴振兴(常务)
编 委 (按姓氏笔划序)
马新彦 马新福 韦经建 车丕照
石少侠 刘世元 邱 本 李 洁
李贵方 吴振兴 陈福祥 张文显
郑成良 赵新华 徐卫东 崔卓兰
赖 宇 霍存福 叢立新

诉讼与仲裁法系列主编 赖 宇

《行政诉讼法学》撰稿人 崔卓兰 孙红梅

前 言

现代社会随着经济、政治、文化、外交事务的日益增多,社会对国家管理的需求不断扩大,行政机关作为公共权力执掌者的角色愈发突出。在全部国家活动中,行政权力辐射的领域最广泛、运用得最频繁,对人们的权利和义务所产生的影响最直接。加之行政权力及其行使的特点和由此产生弊端的可能性,便产生了对行政权力实行制约、监督的要求。而我国经济体制的改革与民主政治的发展也迫切需要相应的法律制度来监督、制约行政行为,解决行政争议。

适应形势需要,我国在第七届全国人民代表大会第二次会议上通过了《中华人民共和国行政诉讼法》,并于1990年10月1日正式实施,从而使我国的行政诉讼走上了制度化、法制化的发展轨道。

行政诉讼法的制定和实施,对于促进我国民主和法制建设,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护、监督行政机关依法行政,缓解、解决社会矛盾,起到了积极的作用。但也应该看到,由于我国行

政诉讼的历史较短,又存在一些制约因素,不可避免地会存在缺陷。为此,我们一方面必须注重加强贯彻、落实行政诉讼法,不但要“有法可依”,更要“有法必依、执法必严、违法必究”。这就首先要充分领会行政诉讼法的立法精神,准确把握该法的基本原则及其他有关内容,以利于在实践中正确理解和认真执行行政诉讼法。另一方面,也要适应社会发展的需要,进一步发展、完善行政诉讼制度。通过不断总结实践经验,探索客观规律,进行科学的理论概括,预示行政诉讼制度的发展前景与发展方向,促使其朝着有效、完善的轨道行进。

行政诉讼法学是以行政诉讼法为研究对象的法律学科,是对行政诉讼法的理论概括和总结,是行政诉讼法立法和司法的理论指导。我们必须认真学习、深入研究行政诉讼法学,用法律武装头脑,用理论指导实践。正是以此为基本目的,并应我校对行政诉讼法学教材之需,我们编著了这本《行政诉讼法学》。在本书的写作中,我们以行政诉讼法和最高人民法院的司法解释为依据,结合司法实践,阐述了我国行政诉讼法的基本概念、基本理论和基本知识,并力求体系完整、内容翔实、观点正确,以达到科学性、理论性、实用性的统一,使读者对我国的行政诉讼制度能够有较为充分和全面的了解。

参加本书撰写的还有蔡立东、王硕、孟凡平、刘铁志。

为了集思广益,在本书的编写过程中,编者参阅了国内有关的法学著作,在此一并表示感谢。

由于时间仓促及水平所限,不足之处在所难免,
欢迎读者批评指正。

编 者

1997 年 10 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政诉讼的涵义	1
第二节 行政诉讼与行政复议的关系	6
第三节 行政诉讼与其他诉讼的区别	7
第四节 行政诉讼的理论基础	10
第五节 行政诉讼法	15
第六节 行政诉讼法律关系	23
第七节 行政诉讼法学	28
第二章 行政诉讼制度的历史发展	30
第一节 外国行政诉讼制度的历史发展	31
第二节 中国行政诉讼制度的历史发展	38
第三章 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 行政诉讼的一般原则	45
第三节 行政诉讼的特殊原则	56
第四章 行政诉讼的范围	69
第一节 行政诉讼范围概述	69
第二节 行政诉讼的具体受案范围	73
第三节 人民法院不予受理的事项	83

第五章 行政诉讼管辖	88
第一节 行政诉讼管辖概述	88
第二节 级别管辖	91
第三节 地域管辖	94
第四节 裁定管辖	96
第五节 管辖权异议和处理	100
第六章 行政诉讼参加人	102
第一节 行政诉讼参加人概述	102
第二节 原告	105
第三节 被告	111
第四节 共同诉讼人	116
第五节 第三人	119
第六节 诉讼代理人	123
第七章 行政诉讼的证据	128
第一节 行政诉讼证据概述	128
第二节 行政诉讼证据的提供规则	134
第三节 人民法院对行政诉讼证据的收集调取 和审查	138
第四节 行政诉讼证据的保全	144
第八章 行政诉讼的法律适用	147
第一节 行政诉讼法律适用概述	147
第二节 行政诉讼中规章的参照	152
第九章 行政诉讼的起诉与受理	160
第一节 行政诉讼的起诉	160
第二节 行政诉讼的受理	168
第十章 行政案件的一审审理	171
第一节 行政审判准备	171

第二节 审判组织和审判方式·····	175
第三节 审理中的各项制度·····	179
第十一章 行政诉讼的第一审裁判·····	185
第一节 行政裁判概述·····	185
第二节 行政裁定·····	187
第三节 行政判决·····	191
第十二章 行政诉讼的第二审程序和裁判·····	208
第一节 第二审程序概述·····	208
第二节 上诉和上诉的受理·····	211
第三节 上诉案件的审理和裁判·····	214
第十三章 行政诉讼的执行·····	217
第一节 行政诉讼执行概述·····	217
第二节 执行条件、主体、对象和范围·····	221
第三节 执行措施·····	223
第四节 执行程序·····	225
第十四章 审判监督程序·····	234
第一节 审判监督程序概述·····	234
第二节 再审条件和程序·····	237
第十五章 行政诉讼附带民事诉讼·····	239
第一节 行政诉讼附带民事诉讼概述·····	239
第二节 行政诉讼附带民事诉讼的提起、 审理和裁判·····	243
第三节 行政诉讼附带民事诉讼的执行·····	246
第十六章 行政赔偿诉讼·····	248
第一节 行政赔偿诉讼概述·····	248
第二节 行政侵权赔偿责任概述·····	250
第三节 行政侵权赔偿诉讼程序·····	255

第十七章 涉外行政诉讼	259
第一节 涉外行政诉讼概述	259
第二节 涉外行政诉讼的原则	261
第三节 涉外行政诉讼的法律适用	266
第四节 涉外行政诉讼的期间和送达	270
第十八章 对妨害行政诉讼的强制措施	274
第一节 强制措施概述	274
第二节 妨害行政诉讼行为的构成和种类	277
第三节 强制措施的种类和适用	279
第十九章 行政诉讼的期间、送达和费用	281
第一节 行政诉讼的期间	281
第二节 行政诉讼的送达	287
第三节 行政诉讼的费用	289
附录一	
中华人民共和国行政诉讼法	294
附录二	
最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的意见(试行)	309
参考书目	328

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼的涵义

一、行政诉讼的概念

行政诉讼可谓近现代国家中一项重要的法律制度。但关于行政诉讼的概念，各国的表述却存在差异。这是因为各个国家在行政诉讼的主管机构、具体程序乃至法律体系和结构上都不尽相同。在法国，行政诉讼指公民等行政相对人对行政机关的违法侵害行为，请求专门的行政法院给予救济的手段；在英美国家，行政诉讼主要指司法审查。指法院应行政相对人的申请，审查行政机关行为的合法性，并作出相应裁判的活动。

在《中华人民共和国行政诉讼法》制定之前，对行政诉讼概念的解释有两种。一种认为行政诉讼是指人民法院审理行政纠纷案件的活动，谓之狭义说。另一种则认为行政诉讼除前者所指外，还应当包括行政机关对行政争议的处理即行政复议在内，谓之广义说。但就我国现行的行政诉讼法来

看，显然是采用了狭义说。这样做的道理有以下三点：

第一，更符合诉讼活动的一般特征。诉讼活动的一般特征在于由法定的、有独立于争议双方之外的身份地位的，且与争议内容没有直接利害关系的第三者，作为公断人出现，对于纠纷或案件做出公正的裁决。行政机关的行政复议活动，尽管在形式及程序上相似于行政诉讼，但由于复议机关同原行为机关属同一系统，故谈不上身份、地位的完全独立，以及在利害关系上的彻底超然其外^①。

第二，有利于我国诉讼制度的统一。在我国，诉讼一般表现为司法形式，诉讼制度归属于司法制度。并且，诉讼与法院紧密相联，这在实践中已为人们所接受并对此建立了信赖感。把刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼集中由人民法院主持审理，能使我国的诉讼制度趋于统一。

第三，有助于审判权的独立行使。从理论上讲，审判权由国家专门设立的审判机关独立行使，方能确保审判的权威性和公正性。我国《行政诉讼法》第3条明确规定：“人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这样规定，对于防止素有强悍之名的行政力量的干预，尤其具有特殊的意义。

关于行政诉讼的一般定义，基于我国现存的行政诉讼制度，可解释为：国家的审判机关，在当事人及其他诉讼参与人的参加下，依照法定的程序，审理行政纠纷案件的活动。

这其中又包含有三层意思：

1. 行政诉讼是依照一定的程序法即行政诉讼法而进行

^① 参见崔卓兰：《行政复议行为辨析》，载《吉林大学学报》1992年3期。

的活动；

2. 行政诉讼所要解决或处理的是行政纠纷案件；
3. 行政诉讼只能由特定的机构即人民法院主持审理。

二、行政诉讼的特征

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼相比较，具有以下六个特征：

1. 行政诉讼是因行政纠纷而引起的。行政纠纷是行政主体同行政相对人之间，在行政管理活动过程中发生的纠纷，非此过程中发生的纠纷，不属于行政纠纷。如某国家行政机关因建筑楼房、购置设备与建筑或贸易公司之间发生的纠纷则属于民事纠纷。

当然，并非所有的行政纠纷均要通过行政诉讼解决，一般说行政诉讼所处理的行政纠纷应是已构成行政案件的，存在行政主体使行政相对人权益受到损害的事实。具备下列条件之一：（1）关系到行政主体要求行政相对人承担某些义务；（2）关系到行政主体撤销或没赋予行政相对人某些权利；（3）涉及到行政机关在行政相对人不履行义务时实施了强制执行或行政处罚；（4）涉及到行政主体在应当履行某些法定义务时没有履行，如不作为。

2. 行政诉讼的纠纷当事人必有一方是行政机关或是法律授权的组织。但应明确，以行政机关为纠纷一方的未必都是行政诉讼。只有当上述的行政机关或法律授权的组织以行政主体的身份出现，并为有一定行政行为的过程中，与被管理对象产生争议，而作为纠纷一方或被告时，才属于行政诉讼。当行政机关作为民事主体即以普通的法人资格出现，参与民事活动时，诸如购买商品、租用会场等，与相对一方发

生纠纷的，就只能作为民事诉讼中的一方。

3. 行政诉讼中的双方当事人，以行政机关为被诉一方，以公民、法人和其他组织为原告，即所说的“民告官”、“私诉公”。其原因在于，行政机关作为行政主体即管理者，有权依法代表国家行使行政管理权，即可以对行政相对人发出指挥命令，以至必要时实行强制执行，故不必提出行政诉讼。

另外，我国《行政诉讼法》和一些法规中规定，行政机关如需对行政相对人实行行政强制执行，必要时可申请人民法院来执行，但不能以此推论行政机关在此是作为原告提起行政诉讼。这是因为：首先，从性质上讲，这是执行行政机关已经做出的行政处理决定。属于人民法院配合、协助国家行政管理活动的有效进行。其次，行政机关申请人民法院强制执行，实际不经法院行政庭而仅由执行庭审查后便可执行。并且，也无需通知相对一方作为被告到庭“应诉”，故事实上不存在什么诉讼。

4. 行政诉讼常以行政复议为先置程序。即一般已在行政机关系统内部，经过行政复议机关复议，而当事人仍对此不服，方到法院提起行政诉讼。

5. 行政诉讼须是法院依行政相对人诉讼请求的活动。如果行政相对人尽管与行政主体发生行政纠纷，或对行政复议不服，但没有到法院起诉的行为，法院将无权审理。

6. 行政诉讼是在法院主持下，依照法定程序和方式进行的活动。即是说，人民法院的审判活动在诉讼过程中起主导作用。行政诉讼的范围和管辖，当事人的起诉和应诉，人民法院依法对行政案件的受理、审理、判决和执行程序等，均需依照专门的行政诉讼法规定来执行。

三、行政诉讼的种类

根据我国的《行政诉讼法》和有关法律、法规的规定，行政诉讼可分为如下种类：

1. 依据所保护当事人的实体权利的不同，可以把行政诉讼分为人身权诉讼和财产权诉讼两大类型。行政诉讼旨在保护当事人的人身权和财产权，围绕着人身权的诉讼称人身权诉讼，围绕着财产权的诉讼称财产权诉讼。

2. 依据行政相对人提起诉讼请求的不同内容，可把行政诉讼分为以下四种类型：

(1) 撤销之诉，即行政相对人提起请求法院撤销违法行政行为的诉讼；

(2) 变更之诉，即行政相对人提起请求法院变更显失公正的行政处罚的诉讼；

(3) 履行之诉，即行政相对人提起诉讼，请求法院判决行政主体履行职务；

(4) 赔偿之诉，即行政相对人提起诉讼，请求法院判决行政主体给予行政赔偿。

3. 根据诉讼理由的不同，行政诉讼分为以下两种。

(1) 实体违法之诉。即原告以行政主体的具体行政行为违反实体法的规定为理由提起的诉讼。这是常见的一种行政诉讼。

(2) 程序违法之诉。指原告以行政主体的具体行政行为违反程序法的规定为理由而提起的诉讼。程序违法的诉讼大都放在实体违法之诉中一并提出。单纯的程序违法之诉较少，但也可能发生。

4. 按行政管理的部门内容分类，可分为选举行政诉讼、

公安行政诉讼、海关行政诉讼、邮政行政诉讼、卫生行政诉讼、专利行政诉讼、环境保护行政诉讼、商标行政诉讼、财政行政诉讼、金融行政诉讼、税务行政诉讼、自然资源行政诉讼、城市规划行政诉讼、计量行政诉讼、统计行政诉讼等十几种。

第二节 行政诉讼与行政复议的关系

行政复议是指不服行政处理的当事人或行政相对人，申请原处理机关的上级行政机关（或专门的复议机关）审查原处理决定并重新处理的行为。就是说由实施一定行政行为的行政机关的上级机关（或专门的复议机关）解决行政纠纷。

行政复议与行政诉讼同属由一定行政行为引起的争讼，它们均为解决由一定行政行为而引起行政纠纷的法律手段。

两者的区别主要体现在：

1. 处理机关不同。处理行政复议的机关是行政机关，一般是作出原具体行政行为的行政机关的直接上级行政机关或专门的复议机关。处理行政诉讼的机关是人民法院，行政诉讼由人民法院按司法程序审理行政案件，解决行政争议。

2. 处理行为的法律属性不同。行政机关的复议行为属于带有司法性质的行政行为，有的称为行政司法。人民法院办理行政案件的行为属于司法行为，即审判行为。

3. 处理程序不同。首先是处理程序的法律属性不同，行政机关进行行政复议的程序属于司法化的行政程序，而人民法院处理行政案件的程序属于司法程序；并且前者较后者更为简便、易行，后者较前者更为正式、完备。