

XINGZHENG SUSONG FA  
SHI'ER JIANG

# 行政诉讼法 十二讲

● 王雅琴 / 著



中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 行政诉讼法 十二讲

王雅琴 / 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法十二讲/王雅琴著. —北京: 中国法制出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1744 - 0

I. ①行… II. ①王… III. ①行政诉讼法 - 基本知识 - 中国  
IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 022488 号

策划编辑 马颖

责任编辑 刘莲莲

封面设计 蒋怡

---

## 行政诉讼法十二讲

XINGZHENG SUSONG FA SHIERJIANG

著者/王雅琴

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787×960 毫米 16

印张/19.25 字数/470 千

版次/2010 年 2 月第 1 版

2010 年 2 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1744 - 0

定价: 42.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288



王雅琴（又名王亚琴）

中国人民大学法学院法学博士；英国伦敦大学经济政治学院和俄罗斯莫斯科国立罗蒙诺索夫大学访问学者；国家法官学院教授，行政审判业务教研室主任；北京邮电大学人文学院兼职教授，中国行政管理学会政策科学研究会理事，中国WTO人才库专家委员会委员，中国商业经济学会商业经济应用与管理研究分会常务理事。公开发表科研成果几百万字，独著或参与撰写学术著作、教材等十余部，发表论文数十篇。



# 序

胡建森\*

《行政诉讼法十二讲》一书是王雅琴教授长期从事行政诉讼法学教学、研究而成就的一部专著。为较快反映现时最高人民法院新的司法解释内容，值此《中华人民共和国行政诉讼法》正式施行二十周年之际，作者以其二十年教学研究与审判实践之积累，编写出版此书，不仅有其学术价值，而且对于我国行政法治建设、构建和谐社会，也有其重要的实践意义。

通读该书，觉得它有以下特点：

第一，及时反映司法改革的最新动向和成功经验，反映最新立法和司法解释。近年来，人民法院在行政审判领域司法改革中进行了许多有益的尝试并取得了一些成功的经验。最高人民法院总结这些成功的经验并针对行政审判实践中存在的问题，发布了一些司法解释。作者在这次修改该书时，注重反映最高人民法院对行政诉讼法做出的新的司法解释的指导思想、立法精神、整体内容。

第二，理论联系实际。作者多年从事法官培训工作，有着接触司法审判实践的优势，许多论述都直接反映了行政诉讼司法实践的具体做法，有助于读者深刻领会我国有关行政诉讼制度的立法规定。

第三，总结介绍我国理论界与实务界在研究、实践行政诉讼法律制度方面取得的丰硕成果，反映我国改革开放以来行政诉讼法律制度的发展水平及其理论前沿问题，特别是能够结合我国行政审判与行政诉讼的教学研究实践，许多论点反映了作者多年从事行政诉讼法教学的认识和体会。

第四，全面、系统地介绍了行政诉讼制度。该书在重点阐述我国现行行政诉讼制度的同时，对我国行政诉讼制度的历史发展、国外一些具有影响力的国家的行政诉讼制度也做了比较全面的介绍，有助于读者全面了解现代行政诉讼制度。

第五，该书论述深入浅出，语言朴实易懂，既可作为高等院校行政诉讼法

---

\* 浙江工商大学校长，浙江大学法学教授、博士生导师，中国法学会常务理事，中国法学会行政法学研究会副会长、中国法学会比较法学研究会副会长、教育部法学专业教学指导委员会副主任委员，中国首届十大“杰出中青年法学家”。

专业课程的教材，又可作为法律实务工作者的参考必备，也是一本适合广大群众了解中国行政诉讼法律规定的普及之作。

王雅琴教授的《行政诉讼法十二讲》，既不失为一本研究深入的理论专著，又因其表述清晰而可同时作为大学参考教材，特予推崇。

2010 年 1 月 28 日

# 目 录

|            |                     |     |
|------------|---------------------|-----|
| <b>第一讲</b> | <b>行政诉讼与行政诉讼法概述</b> | 1   |
| 第一节        | 行政争议与权利救济           | 1   |
| 第二节        | 行政诉讼                | 7   |
| 第三节        | 行政诉讼法               | 14  |
| 第四节        | 行政诉讼法基本原则           | 23  |
| 第五节        | 行政诉讼法律关系            | 42  |
| 第六节        | 行政诉讼法学              | 53  |
| <b>第二讲</b> | <b>行政诉讼制度的产生与发展</b> | 55  |
| 第一节        | 行政诉讼制度产生的一般条件       | 55  |
| 第二节        | 外国行政诉讼制度的产生与发展      | 59  |
| 第三节        | 中国行政诉讼制度的产生与发展      | 77  |
| <b>第三讲</b> | <b>行政诉讼受案范围</b>     | 82  |
| 第一节        | 行政诉讼受案范围的确立         | 82  |
| 第二节        | 人民法院受理行政案件的范围       | 85  |
| 第三节        | 人民法院不予受理的行政案件       | 95  |
| <b>第四讲</b> | <b>行政诉讼管辖</b>       | 105 |
| 第一节        | 行政诉讼管辖概述            | 105 |
| 第二节        | 行政诉讼的级别管辖           | 109 |
| 第三节        | 行政诉讼的地域管辖           | 115 |
| 第四节        | 行政诉讼的裁定管辖           | 122 |
| <b>第五讲</b> | <b>行政诉讼参加人</b>      | 128 |
| 第一节        | 行政诉讼参加人概述           | 128 |
| 第二节        | 行政诉讼的原告和被告          | 132 |
| 第三节        | 行政诉讼的共同诉讼人          | 144 |
| 第四节        | 行政诉讼的第三人            | 147 |
| 第五节        | 行政诉讼代理人             | 151 |
| <b>第六讲</b> | <b>行政诉讼证据制度</b>     | 156 |
| 第一节        | 行政诉讼证据制度概述          | 156 |
| 第二节        | 行政诉讼法定证据的种类及其提供要求   | 159 |
| 第三节        | 行政诉讼举证责任与举证期限       | 167 |
| 第四节        | 人民法院对证据的调取与保全       | 173 |
| 第五节        | 人民法院对证据的审核与认定       | 176 |

|                        |                    |     |
|------------------------|--------------------|-----|
| <b>第七讲</b>             | <b>行政诉讼的第一审程序</b>  | 188 |
| 第一节                    | 行政诉讼的起诉与受理         | 188 |
| 第二节                    | 行政案件的审理            | 199 |
| 第三节                    | 财产保全与先予执行          | 202 |
| 第四节                    | 撤诉与缺席判决            | 204 |
| 第五节                    | 诉讼中止与终结            | 207 |
| 第六节                    | 延期审理与延长审限          | 208 |
| 第七节                    | 行政诉讼法律适用与一审裁判      | 210 |
| 第八节                    | 行政诉讼的期间、送达         | 217 |
| <b>第八讲</b>             | <b>行政诉讼的第二审程序</b>  | 220 |
| 第一节                    | 行政诉讼二审程序概述         | 220 |
| 第二节                    | 对提起上诉的审查与受理        | 223 |
| 第三节                    | 对行政诉讼上诉案件的审判       | 227 |
| <b>第九讲</b>             | <b>行政诉讼的审判监督程序</b> | 238 |
| 第一节                    | 行政诉讼审判监督程序概述       | 238 |
| 第二节                    | 再审行政案件的提起          | 241 |
| 第三节                    | 再审行政案件的审判          | 249 |
| <b>第十讲</b>             | <b>行政赔偿诉讼</b>      | 253 |
| 第一节                    | 行政赔偿诉讼概述           | 253 |
| 第二节                    | 行政赔偿诉讼的受案范围与管辖     | 256 |
| 第三节                    | 行政赔偿诉讼的当事人         | 259 |
| 第四节                    | 行政赔偿诉讼的提起与受理       | 262 |
| 第五节                    | 行政赔偿案件的审理、裁判与执行    | 266 |
| <b>第十一讲</b>            | <b>行政诉讼的执行程序</b>   | 269 |
| 第一节                    | 行政诉讼执行概述           | 269 |
| 第二节                    | 行政诉讼的执行主体、根据、对象    | 272 |
| 第三节                    | 行政诉讼的执行程序          | 276 |
| 第四节                    | 行政诉讼的执行措施          | 284 |
| 第五节                    | 对妨害行政诉讼行为人的强制措施    | 289 |
| <b>第十二讲</b>            | <b>涉外行政诉讼程序</b>    | 292 |
| 第一节                    | 涉外行政诉讼程序概述         | 292 |
| 第二节                    | 涉外行政诉讼的特有原则        | 293 |
| 第三节                    | 涉外行政诉讼的送达、期间       | 296 |
| <b>附录:行政诉讼常用法律法规索引</b> |                    | 299 |
| <b>主要参考文献</b>          |                    | 300 |
| <b>后记</b>              |                    | 302 |



# 第一讲 行政诉讼与行政诉讼法概述

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）的制定与实施是我国法治建设史上的一个重要的里程碑，自其颁布实施<sup>①</sup>以来，我国的法治建设特别是行政法治建设有了长足的发展，各个领域都在“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方面发生了翻天覆地的变化。正如我国著名学者王名扬教授所言：“保证行政法实施最有效的手段是建立行政诉讼，有了行政诉讼制度以后，行政机关不合法的决定才有可能被法院撤销；行政机关除依法办事以外，没有其他可能。行政诉讼法在其他行政法的保障，是行政法律中的基本法。”<sup>②</sup> 尽管目前我国行政诉讼领域尚存在着诸多问题，但不可否认的是：行政诉讼制度是现代国家行政法治发展的必然选择，是现代国家法治文明的综合体现，也是现代法治国家维护社会公平正义与和谐稳定的重要手段和保障，其作为一种科学和制度设计，在我国同样占据着不可或缺的重要地位，也发挥了并正在发挥着不可替代的重要作用。在社会主体多元化的市场经济条件下，各种社会矛盾和冲突的产生和存在在所难免，其中包括政府与其管理相对人之间的矛盾和冲突。行政诉讼制度的建立与完善，不仅赋予行政相对人以行政诉权通过司法审查寻求权利救济，而且规定司法权对政府是否依法行政实施监督，不仅将行政争议双方置于平等法律地位上解决冲突和矛盾，而且通过行政诉讼途径实现着人民当家作主与依法治国的辩证统一。

## 第一节 行政争议与权利救济

### 一、行政争议的概念及特点

行政争议又称为行政纠纷，它是行政诉讼制度存在的前提，也是研究行政

<sup>①</sup> 1989年4月4日由第七届全国人民代表大会第二次会议通过，1990年10月1日起施行。

<sup>②</sup> 王名扬：《评行政诉讼法草案》，载《政法论坛》1989年第1期。

诉讼问题的开端。正如一位叫杜克霍克（Ducrocq）的法国人所说的那样：“真正行政诉讼的发生，需有由行政行为所激起的争执。”<sup>①</sup>也就是说，行政诉讼是与行政争议相联系的一种法律制度。要了解什么是行政诉讼，首先要了解什么是行政争议。

行政争议有广义和狭义之分。广义的行政争议是指因国家行政权的行使而产生的所有争议，包括行政机构内部的权限争议和具有国家行政职权的机关、组织及其工作人员因其职权行为而与行政相对人的合法权益发生冲突所引起的争议。行政机构内部的权限争议包括上下级行政机关或组织之间、同级行政机关或组织之间以及行政机关或组织与其工作人员之间因国家行政权的行使而发生的争议。<sup>②</sup>目前，我国对解决这两种争议设计了方式和程序不同的法律救济制度，与行政诉讼制度有关的是后一种行政争议，即狭义的行政争议。

所谓行政争议，是指公民、法人和其他组织对具有国家行政职权的行政机关或组织及其工作人员的行政行为或相应的不作为不服或认为其侵犯自己的合法权益而与之发生的纠纷。

根据行政争议的概念，我们可以总结出行政争议有如下一些特点：

1. 行政争议双方中必有一方是具有国家行政职权的机关或组织。这一点是行政争议不同于民事纠纷等其他纠纷形式的一个主要标志。这是由于行政争议是因行政行为或相应的不作为引起的，而行政行为或相应的不作为是具有国家行政职权的机关或组织及其工作人员从事行政管理的体现，无行政机关或组织的行政管理活动就无所谓行政争议。可见行政争议与行政机关或组织相随相伴，行政争议当事人中必有一方是具有国家行政职权的机关或组织。

2. 行政争议必须是发生在行使行政权进行行政管理的过程中。不论行政争议的内容如何，只有发生在行政管理过程中，即行政权发挥作用的过程中，才具有行政争议的性质。否则，即使争议一方为国家行政机关，因不涉及行政权的行使，该争议只能是民事争议，而不是行政争议。

3. 行政争议产生的原因是行政相对方认为国家行政机关或组织及其工作人员行使行政管理职权作出的具体行政行为或相应的不作为侵犯其合法权益。国家行政机关或组织及其工作人员行使行政职权的行政行为，是产生行政争议的前提条件。行政行为通常可分为抽象行政行为和具体行政行为，它们都可能引

---

① [法]狄骥（L·Duguit）：《公法的变迁》，徐砥平译，商务印书馆1933年版，第178页。

② 有的学者将行政机关的行政权与其他国家机关的立法权、决定权、司法权、军事指挥权等在运行过程中发生的权限争议也包括在广义的行政争议之内。也有学者认为，因国家立法权发生的争议，应为立法权争议；因国家司法权发生的争议，应为司法权争议；以此类推。即使在这些权限争议中有一方为行政机关，也不宜统称为行政争议，因为这些权力是性质不同的国家权力，与这里所指的权力性质均为行政权力或涉及私权利的行政争议是有本质区别的。笔者赞成后一种观点。

起行政争议的发生。我国行政诉讼制度所涉及的行政争议，目前仅限于具体行政行为以及相应的不作为所引起的行政争议。

4. 行政争议的焦点在于国家行政机关或组织及其工作人员行使行政管理职权作出的具体行政行为以及相应的不作为是否正确合法。即“根据该行为所为之请求，不仅应以被侵害的利益为由，且应以侵害法律为由。”<sup>①</sup> 行政争议并不意味着公民、法人或其他组织认为行政机关或组织及其工作人员的具体行政行为以及相应的不作为侵犯了自己的合法权益，而且意味着公民、法人或其他组织认为行政机关或组织及其工作人员作出的具体行政行为或相应的不作为违反了有关法律规定，对其合法性与适当性提出质疑或否定。这样，具体行政行为以及相应的不作为是否合法与适当，就成了行政争议的核心内容。

5. 行政争议双方当事人的法律地位不平等、不对等。我们知道，民事纠纷是在平等主体之间发生的，争议双方当事人在争议的民事法律关系中地位是平等的，任何一方不得将其意志强加于相对一方。但是，行政争议的当事人双方在争议的行政法律关系中的地位存在着不平等性、不对等性，这是因为在行政管理活动中，具有国家行政职权的行政机关或组织始终处于优越和主动的地位，处于命令和管理的地位，而相对一方则往往处于被管理和服从的地位。

行政争议的产生有其必然性：一是现代国家的行政管理涉及面广，内容繁多，情况复杂，与人民群众的关系十分密切，发生行政争议在所难免。社会的安全与稳定，需要高效而权威的行政权力，然而，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”<sup>②</sup> 行政权力更是如此，其主动性决定它具有自我膨胀的天然本性。作为行政管理相对方的公民、法人或其他组织虽有服从行政管理的义务，但这并不意味着行政权力的行使可以随心所欲。当遇有行政行为超越职权、滥用职权或侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形时，就必然会产生行政争议。二是行政行为总是要通过具体的行政机关或组织的工作人员来作出，而由于行政机关或组织的工作人员整体素质水平远远跟不上社会发展对行政管理的要求，随着行政职能的不断扩大和增强，行政争议只会逐年增多。三是由于行政机关或组织的工作人员个人觉悟水平的不同，对法律法规的理解程度不同，在执法过程中，在认定事实或适用法律时，难免产生某些失误，侵害作为相对人的公民、法人或其他组织的合法权益或引起相对人的不服；同时也不能排除个别国家行政机关或组织的工作人员在执行职务时有故意越权或滥用权力的行为，从而产生行政争议；四是作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织的文化程

---

① [法] 狄骥 (L·Duguit) 著：《公法的变迁》，徐砥平译，商务印书馆 1933 年版，第 178 页。

② [法] 孟德斯鸠著：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆 1961 年版，第 154 页。

度不同,对行政行为的合法性的理解也不尽相同,不服情况时有发生。所以行政争议的产生是现代社会不可避免的。

## 二、行政权利救济制度

### (一) 行政法律救济制度

首先要做两点说明:

1. 行政争议是由于国家行政权力的行使引起的,而在行政权力的行使过程中,相对于有国家作强大后盾的行政权来说,作为行政相对人的公民、法人或其他组织往往处于“弱者”的地位,因此,人们往往将对行政争议的解决称为行政权利救济。行政行为所具有的效力特点决定了行政争议必须通过法律途径解决,所以这种权利救济也称为法律救济。这也是行政争议与民事争议解决机制的重要区别所在。从广义上讲,对行政争议的权利救济有民事、刑事、行政等多种手段,<sup>①</sup>也就是说,如果引起行政争议的具体行政行为涉及行政侵权,可能引起行政机关或组织及其工作人员的民事责任、刑事责任、行政责任或其他法律责任,这是由我国监督行政的主体和渠道的多样性决定的。鉴于本书研究范围,这里研究的行政争议解决途径仅涉及行政法律责任问题。

2. 只有纳入法律评价机制的行政争议才能构成行政案件,通过法定方式和程序得到解决。行政争议能否构成行政案件及其解决的方式和程序取决于法律的明确规定。所有的现代国家或社会,都尚未将全部行政争议纳入法律解决的轨道,“能够受到法律评价的仅是其中的一小部分,纯粹从量上观察甚至可能不是主要部分。”<sup>②</sup>这主要是为了适应现代社会对行政高效的普遍要求。究竟哪些社会冲突需要以法定的方式和程序来加以解决,取决于统治者的立法选择。我国也不例外,对行政复议和行政诉讼的受案范围都通过法律作了明确的规定,并对某些行政行为的可诉性作了排除规定。也就是说,公民、法人或其他组织对行政行为提出权利救济主张,必须有法律依据。如果法律上没有规定公民、法人或其他组织可以对行政行为提起复议或诉讼,即使其对行政行为不服,也不能获得法律救济。同时,行政争议还必须依照法定的方式和程序予以解决。所有这一切表明,在我国,并非所有的行政争议都纳入了法律评价的机制,有些行政行为行政相对人只能服从。

根据我国法律规定,目前我国解决行政争议的行政法律救济制度主要有两种,即行政救济和司法救济,其中包括国家赔偿。

行政救济途径主要是行政复议(我国台湾地区称为行政诉愿),即在行政系

---

<sup>①</sup> 参见我国《民法通则》第121条规定以及我国《刑法》第四章、第五章等有关章节的规定。

<sup>②</sup> 柴发邦主编:《体制改革与完善诉讼制度》,中国人民公安大学出版社1991年版,第3页。

统内部，由法定行政复议机关对发生争议的具体行政行为及其所依据的规章以下的规范性文件的合法性、适当性进行审查，以期解决行政争议的一种法律制度。司法救济途径主要是行政诉讼，即通过人民法院对争议的具体行政行为以及相应的不作为的合法性进行司法审查，从而解决行政争议的一种法律制度。由于这两种制度关系密切，因而也有学者将其统称为行政争讼制度。

## （二）行政复议与行政诉讼的异同

行政复议实际上是由法定的有权行政机关用行政手段来解决行政争议。用行政手段解决行政争议，是许多国家用以配合司法救济所采用的通行作法。如美国就实行行政救济穷尽原则，即要求在向法院提起司法救济之前，应当穷尽行政当局所能提供的救济。<sup>①</sup>德国《行政法院法》第68条也规定，在行政法院提起撤销之诉之前，除另有规定外，都必须经过行政复议。再如日本实行行政上的苦情处理制度和行政不服审查制度，等等。通过行政手段解决行政争议，既有助于发挥行政官员的技术优势，提高解决行政争议的效率，使被打乱了的行政秩序早日得到恢复；也有助于提高行政效率，减少社会冲突，促进社会稳定；同时也可大大缓解法院的积案压力，使行政相对人的合法权益受到有效保护。但是，行政复议毕竟是由行政机关主持的，是在行政系统内部解决行政争议，容易产生不公正。而行政诉讼程序严格，且由独立于行政机关之外的法院解决行政争议，虽成本较高，但公正性强。因此，为发挥行政复议和行政诉讼各自的优势，世界各国往往都把法院对行政争议的解决作为保护行政相对人合法权益的最后一道屏障，在程序上通常是复议在先，诉讼在后。除法律规定明确外，任何人不得剥夺当事人的行政诉权，即对行政复议决定不服向人民法院提起行政诉讼的权利。

行政复议和行政诉讼都是我国解决行政争议的法律制度，但是它们之间既有共同点又存在区别。

行政复议和行政诉讼的共同点主要表现在：

1. 处理的对象和追求的目标是一致的。行政复议制度和行政诉讼制度的建立，都是为了解决行政争议，都是以保护公民、法人或其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使行政职权为宗旨。
2. 遵循的原则和程序制度方面有一些是一致的。如争议的行政行为在复议期间或诉讼期间不停止执行原则、被申请人或被告不得自行收取证据原则、合法原则、公开原则、回避制度等等，不论是行政复议还是行政诉讼都应当依法进行。
3. 都存在三方法律关系。行政复议不同于行政执法的双方关系，与人民法

---

<sup>①</sup> [美] 施瓦茨著：《行政法》，徐炳译，群众出版社1986年版，第461页。

院主持行政诉讼一样，由于行政复议机关的介入，形成了由行政争议双方和行政复议机关组成的三方关系。

4. 都实行不告不理原则。司法行为与行政行为不同，前者一般都存在被动性，而后者则通常都具有主动性。行政复议作为一种行政司法行为，也具备司法行为的被动性。也就是说，不论是行政复议程序的启动，还是行政诉讼程序的启动，都以行政相对人提出申请或起诉为前提。

行政复议与行政诉讼的不同点主要表现在：

1. 解决争议的主体不同。行政复议由法定的行政复议机关主持并作出裁决；而行政诉讼则由人民法院主持。裁决行政争议的主体不同是行政复议与行政诉讼最基本的区别。

2. 监督性质不同。行政复议和行政诉讼都是对行政权的行使实行的监督，但是监督范畴不同。行政复议是由法定行政机关主持解决行政争议，属于行政系统内部的监督；行政诉讼是由人民法院主持解决行政争议，属于司法监督的范畴。

3. 审查范围不同。在行政诉讼中，除法律另有规定外，人民法院原则上只对被诉具体行政行为的合法性进行审查，一般不涉及合理性问题；而行政复议则不然，行政复议机关不仅可以审查争议行政行为的合法性，而且可以审查争议行政行为的适当性、合理性，还可以根据当事人的申请，对当事人一并提出异议的规章以下的规范性文件进行合法性审查。

4. 受案范围不同。行政诉讼只受理当事人对具体行政行为合法性提出异议的行政案件，并以《行政诉讼法》和其他单行法律法规规定可以起诉的具体行政行为的范围为限；行政复议不以具体行政行为为限，除了行政处分等人事处理决定和行政机关对民事纠纷所作的调解等处理外，可以受理所有复议申请，包括对行政行为不合理以及对规章以下抽象行政行为不服一并提出的复议申请。

5. 裁决权限不同。根据《行政诉讼法》的规定，在行政诉讼中人民法院原则上只能对被诉具体行政行为的合法性进行审查，并且只能作出维持、撤销等判决，只有对“行政处罚显失公正的”，才能判决变更，即行政诉讼中的司法变更权是有限的，对其他被诉具体行政行为无权变更，更不得代替行政机关行使职权。而在行政复议中，行政复议机关不仅有权撤销或变更原具体行政行为，而且还可以代替被申请复议的行政机关或组织重新作出具体行政行为。但是，司法最终裁决是世界通例，除法律明文规定复议裁决为终局裁决之外，我国人民法院同样享有司法最终裁决权。

6. 适用的程序不同。行政诉讼适用严格的诉讼程序，属于司法范畴；而行

政复议的程序虽然具有准司法意义,但仍属于行政程序的一部分,<sup>①</sup>具有简便、灵活、迅速、高效等特点,与行政管理相适应。

## 第二节 行政诉讼

### 一、行政诉讼的概念

行政诉讼作为现代社会解决行政争议的重要法律制度之一,在保障公民权益、实现行政法治方面具有独特的功能。目前,世界许多国家都已建立行政诉讼制度。我国亦是如此,行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼一起共同构成我国三大基本诉讼制度。但是,由于各国行政诉讼制度形成的背景和发展轨迹不同,行政诉讼制度的表现形态不同,对行政诉讼概念的界定存在较大差异。何谓行政诉讼,既是学习研究行政诉讼法所要解决的一个重要问题,也是一个比较难以定义的概念。不同的法律实践,就会得出不同的法学概念。如英美国家所有诉讼都由普通法院统一管辖,对行政活动合法与否的审理、裁决被称为司法审查。因此,严格地说,在英美国家没有行政诉讼的概念。再如在法国,行政诉讼被称为行政审判,是指独立于普通法院自成体系的行政法院,应行政相对人或行政机关的请求,解决行政争议的制度。我们要给行政诉讼下定义,只能立足于我国的法律实践。

在我国法学界,对于行政诉讼历来有广义和狭义两种理解。广义的行政诉讼包括了现代社会解决行政争议的两种救济方式,即行政复议和行政诉讼,换句话说,是指行政管理相对方将行政争议提交行政复议机关通过行政复议的方式加以解决,不服行政复议决定再向人民法院起诉或直接向人民法院起诉通过司法程序对行政争议加以解决的活动和制度。也有将这两种救济方式统称为行政争讼。狭义的行政诉讼不包括行政复议,本书采用狭义之说,即在我国,行政诉讼是指人民法院基于与行政机关或组织及其工作人员作出的具体行政行为以及相应的不作为有利害关系的公民、法人或其他组织提出的诉讼请求,依照法定审判程序和方式,对被诉的具体行政行为以及相应的不作为进行合法性审查并作出裁决,从而解决行政法律关系主体之间发生的行政争议的审判活动及其诉讼制度。这一概念具有以下几层涵义:

1. 行政诉讼导因于与行政机关或组织发生争议的行政相对一方当事人及其对具体行政行为以及相应的不作为是否合法的主观认识。首先,原告是与行政

---

<sup>①</sup> 有的将其称为特殊的行政程序,也有的将其称为行政程序司法化。

管理相对一方的公民、法人或其他组织。具有国家行政职权的机关或组织，只有当它们在行使行政职权作出具体行政行为或相应的不作为时，才能成为行政争议的一方当事人；当它们作为其他行政机关或组织行使行政职权进行行政管理的对象时，它们在行政争议中则不是作为行政主体出现的。其次，原告提起诉讼是由于其认为行政机关或组织的具体行政行为或相应的不作为违法，侵犯其合法权益。这里的“认为”是一种主观评价，是行政相对人对行政机关或组织的具体行政行为以及相应的不作为合法性的主观评价，被诉具体行政行为或不作为是否真的违法，是否侵犯了原告的合法权益，则有待于人民法院通过诉讼程序进行审查后作出裁判。

2. 行政诉讼是人民法院运用国家审判权解决行政争议的司法制度。首先，根据我国宪法和法律的规定，人民法院是我国唯一行使国家审判权的司法机关。与大陆法系国家不同，我国未设行政法院，任何性质的诉讼均由人民法院受理并作出裁决。其次，在行政诉讼中，人民法院代表国家独立行使行政审判权，主持、指挥行政诉讼活动的开展，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。第三，人民法院依法设立行政审判庭，遵循司法程序具体审判行政案件，解决行政争议。可见，其他机关或组织对行政争议的解决，不是我们所称的行政诉讼；人民法院对其他非行政案件的审判或争议的解决，也不是行政诉讼。

3. 行政诉讼的核心任务是人民法院对被诉具体行政行为以及相应的不作为的合法性进行审查并作出裁决。根据行政诉讼法的规定，从实质上说，行政诉讼是对行政机关或组织行使行政权进行行政管理活动的一种外部监督机制，是人民法院通过行使国家审判权力对行政权力进行的一种监督制约。因此，行政诉讼始终围绕着被诉行政行为的合法性展开。原告起诉的是行政行为违法侵犯其合法权益，人民法院审查的重心也是被诉行政行为是否合法。虽然在整个诉讼中可能会涉及合理性、适当性或其他问题，但都必须以是否合法为前提、为中心。

4. 行政诉讼法律关系主体必须严格依照法定程序和方式进行诉讼活动。应当说，任何司法活动都是适用法律的活动，必须依照法律规定来进行。需要指出的是，行政诉讼在这方面表现得更为突出。一方面，行政诉讼法对行政案件双方当事人诉讼行为都有特别的限制规定，当事人不得违反。例如与被诉行政行为有利害关系的公民、法人或其他组织要严格按照法律规定的程序提起行政诉讼，法律规定应当行政复议前置的，未经过申请复议，就不能向法院起诉。再如被告也必须严格遵守诉讼程序规则，法律规定在行政诉讼中被告不得自行向原告和证人收集证据，未经法庭许可，被告不得自行收集证据。另一方面，行政诉讼法对人民法院审判行政案件的职权范围和裁判方式也都作了具体规定。例如行政诉讼法规定人民法院原则上只审查行政行为的合法性，合理性问题除



法律特别规定外，原则上不能诉诸法院解决。再如，行政诉讼法规定人民法院对被诉行政行为只享有有限的司法变更权，除行政处罚显失公正外，一般不能判决变更。由此可见，所有参加行政诉讼活动的主体都必须严格依法进行诉讼活动。程序的合法、正当，这是行政诉讼活动有序、公正的重要条件，人民法院严格依照法定程序办案，也是实现司法公正的重要内容。

5. 行政诉讼的根本目的是通过司法权对行政权的监督，解决行政争议，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护行政机关依法行政。

## 二、行政诉讼的特征

1. 行政诉讼原、被告双方具有恒定性。由于行政诉讼是解决行政争议的司法制度，而行政争议产生的原因决定了争议双方必定有一方为具有国家行政职权的行政机关或组织，另一方为公民、法人或其他组织。行政管理活动的权力性质决定了行政机关或组织不需要因为行政相对人不服从其意志而向人民法院提起对行政相对人的诉讼，反过来，为了平衡权利与权力的不对等，行政相对人不服行政机关或组织具体行政行为时，法律赋予其一定的诉权，以使其被行政权力违法侵害的合法权益得到救济。所以，行政诉讼的原告只能是不服行政机关或组织具体行政行为的作为行政相对一方的公民、法人和其他组织，而被告则只能是行政使国家行政职权作出被诉具体行政行为的行政机关或组织。同理，在行政诉讼中，也不存在被告反诉问题。

2. 行政诉讼原、被告双方当事人之间在争议的实体法律关系中具有地位上的不平等性。在行政诉讼中，行政案件的一方当事人是具有国家行政职权的行政机关或组织，另一方则是作为行政行为相对方的公民、法人或其他组织，双方处于命令与服从、管理与被管理的不同法律地位，其权利义务是不平等的。这一点与当事人之间主体地位平等的民事案件是完全不同的。

3. 行政诉讼的性质具有多重性。从行政法制监督体系考查，行政诉讼也可称为司法审查，它是人民法院对行政行为的一种法律监督制度，是国家司法权对行政权实行制约和监督的机制，目的是监督和维护行政机关或组织依法行政。对于行政相对人来说，行政诉讼则是一种行政法律救济制度。虽然行政相对人提起行政诉讼是由于“认为”行政机关或组织的具体行政行为违法侵犯了他们的合法权益，但是法律赋予公民、法人和其他组织行政诉讼的最终目的，就是为了保障其合法权益不受违法行政行为的侵害，在其受到侵害时使他们能够获得法律救济。从行政诉讼制度设计的终极宗旨上看，行政诉讼的目的就是保护行政相对人合法权益不受行政权的侵害，不论诉讼结果是人民法院撤销了被诉具体行政行为，还是维持了被诉具体行政行为，都是为了监督和维护行政机关或组织依法行使国家行政职权，而依法行使国家行政职权才是确保公民、法人