



吴明童 张晋红 周德先 穆景平 主编

中国行政诉讼法学



西南财经大学出版社

大专院校法学试用教材

中国行政诉讼法学

主 编

副主编

吴明童 张晋红 周德先 穆景平

余明永 刘开煜、王森全 姜维新

西南财经大学出版社

责任编辑：方 英

封面设计：穆志坚

中国行政诉讼法学

主编 吴明童 张晋红 周德先 穆景平

西南财经大学出版社出版

西南财经大学出版社发行

四川省新华书店经销

四川郫县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张13 字数278千字

1991年7月第一版

1991年7月第一次印刷

印数1—6000册

书号：ISBN7—81017—331—6/D·16

定价：4.40元

参编单位和作者名单

西北政法学院	吴明童	张晋红
	余明永	王 麟
四川省经济管理干部学院	周德先	
河南大学	穆景平	
四川省行政财贸管理干部学院	刘开煜	
新疆公安司法干部管理学院	王森全	
新疆大学	姜维新	杨林英
国营东方仪器厂	余海星	
华南师范大学	罗 燕	
甘肃省高级人民法院	马砚平	
四川省高级人民法院	许正钢	
四川省行政律师事务所	周清智	
西安市人民警察学校	林东阳	
山西大学	杨临萍	

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布施行，是我国社会主义法制建设的一件大事，也是社会主义民主政治建设的一个重要步骤，是在中国封建政治历史悠长、人治观念积淀极深的古老土地上立下的一块划时代的丰碑。它对于建设有中国特色的社会主义民主政治，贯彻执行《中华人民共和国宪法》关于保障公民合法权益的原则，维护和促进行政机关依法行使职权，保证社会主义国家的长治久安，有着十分重要的现实意义和深远的历史意义。

全国范围内学习《中华人民共和国行政诉讼法》的热潮正在兴起，大专院校，包括成人高等院校的法学教育将满园春色。提高其法学教育质量的关键之一，就是要求我们法学科学和法学教育工作者编写出有特色、有质量的教材。教材必须遵循理论联系实际的原则，广泛吸取当代法律科学研究的最新成果和我国立法、司法实践的丰富经验，具有一定的广度和深度，体现出这门科学的时代水平，并撷取众家之长，根据教师自己的教学经验，有所创新，有所发展；使教材编目清晰，论述透彻，逻辑严谨，简繁适当，资料翔实，文字流畅，真正成为教与学的依据。既便于学生课后阅读，又便于教师重点讲授，而且使自学者一卷在手，认真钻研，也能掌握这门科学知识。本着这一精神，我们以马列主义法学思想和社会主义的民主法制原则为指导，根据《中华人民共和国行政诉讼法》、国际国内的有关资料、近年来的行

政审判工作经验，组织具有丰富法学理论工作、教育工作和司法工作经验的专家学者、业务领导干部和实际工作者共同编写了《中国行政诉讼法学》。全书共22章，其主要特点是：体系比较完整，内容比较丰富，观点比较新颖，文字简洁，联系实际紧密。参编的大专院校、企业事业单位和许多学者认为，这本书可以作为大学、中等专业院校、成人教育和高等函授教育院校的法学教材之一，也可以作为各级政府部门、企事业单位实施“二五”普法规划的教材之一。

参加本书撰稿的有：吴明童（第1、16章），张晋红（第2、3、10章），余明永（第4章），余海星（第5章），刘开煜（第6章），王麟（第7章），王森全、杨林英（第8、12章），周德先（第9章），罗燕（第11章），马砚平（第13章），周清智（第14章），许正钢（第15、18章），姜维新（第17、20章），林东阳（第19章），穆景平（第21章），杨临萍（第22章）。

参加部分编辑和审稿的有：余明永、刘开煜、王森全、姜维新等同志。

全书由吴明童组织、指导作者写作。最后由吴明童、张晋红、周德先、穆景平修改并审稿定稿。

囿于我们的理论水平和实践经验，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书的出版，得到了参编院校以及西南财经大学出版社、四川省高级人民法院的大力支持。四川省高级人民法院副院长敬瑞祥同志在百忙中审阅了书稿，并作了必要的修改，付出了辛勤的劳动；同时该院研究室主任李少平、行政审判庭副庭长袁正宽和一些大中型企事业的法律顾问提出了宝贵

意见，给予了热情的支持和帮助。在此，我们一并表示衷心感谢。

编 者

1991年5月于成都

目 录

前 言	(1)
第一编 绪 论	
第一章 行政案件概述	(3)
第一节 行政争议	(3)
第二节 行政案件	(11)
第二章 行政诉讼概述	(19)
第一节 行政诉讼的特征和意义	(19)
第二节 行政诉讼的缘起	(23)
第三节 行政诉讼的界限	(29)
第三章 行政诉讼法概述	(34)
第一节 行政诉讼法的涵义、立法依据和功能	(34)
第二节 行政诉讼法的体系	(39)
第三节 行政诉讼法的效力	(44)
第四章 行政诉讼历史及现状概要	(47)
第一节 大陆法系国家的行政诉讼	(47)
第二节 英美法系国家的行政诉讼	(51)
第三节 社会主义国家的行政诉讼	(56)
第四节 中国的行政诉讼	(60)
第五章 行政诉讼法律关系	(64)
第一节 行政诉讼法律关系的构成	(64)
第二节 行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭	(70)
第三节 行政诉讼法律关系的实质	(78)

第二编 总 论

第六章 行政诉讼法的基本原则和制度	(85)
第一节 基本原则	(85)
第二节 特有原则	(91)
第三节 基本制度	(96)
第七章 主管与管辖	(103)
第一节 主管	(103)
第二节 级别管辖	(111)
第三节 地域管辖	(116)
第八章 审判机关和检察机关	(125)
第一节 审判机关	(125)
第二节 人民检察院	(133)
第九章 行政诉讼参加人	(141)
第一节 当事人	(141)
第二节 原告和被告	(145)
第三节 共同诉讼人	(153)
第四节 行政诉讼中的第三人	(158)
第五节 行政首长和法定代表人	(160)
第六节 诉讼代理人	(163)
第十章 行政诉权与诉	(168)
第一节 行政诉权	(168)
第二节 行政之诉	(176)
第三节 行政之诉的类型	(182)
第十一章 行政诉讼证据	(188)
第一节 证据的特征和种类	(188)

第二节 举证责任	(194)
第三节 调查收集证据	(200)
第四节 审查判断证据	(204)
第十二章 对妨害行政诉讼的强制措施	(211)
第一节 行政诉讼的妨害行为	(211)
第二节 强制措施的适用	(215)
第十三章 期间、送达和诉讼费用	(222)
第一节 期间	(222)
第二节 送达	(227)
第三节 诉讼费用	(233)

第三编 分 论

第十四章 行政复议	(243)
第一节 行政复议概述	(243)
第二节 行政复议程序	(247)
第三节 行政复议与行政诉讼	(256)
第十五章 第一审程序	(262)
第一节 起诉与受理	(262)
第二节 审理	(270)
第三节 第一审裁判	(279)
第十六章 第二审程序	(291)
第一节 第二审程序概述	(291)
第二节 上诉和受理	(294)
第三节 上诉案件的审理	(300)
第四节 上诉案件的裁判	(302)
第十七章 审理中的主要制度和原则	(307)

第一节 不停止执行原则·····	(307)
第二节 撤诉制度·····	(310)
第三节 缺席判决制度·····	(314)
第四节 移送制度·····	(316)
第十八章 审判监督程序·····	(320)
第一节 审判监督程序概述·····	(320)
第二节 再审的提起·····	(324)
第三节 再审·····	(329)
第十九章 行政赔偿诉讼·····	(334)
第一节 概述·····	(334)
第二节 审判原则和程序·····	(340)
第三节 行政侵权赔偿责任·····	(343)
第二十章 行政附带民事诉讼·····	(351)
第一节 概述·····	(351)
第二节 行政附带民事诉讼的提起和受理·····	(356)
第三节 行政附带民事诉讼的审理和判决·····	(359)
第二十一章 执行程序·····	(365)
第一节 概述·····	(365)
第二节 执行的主要阶段·····	(370)
第三节 执行措施·····	(373)
第四节 执行阻却和补救·····	(380)
第二十二章 涉外行政诉讼特别规定·····	(385)
第一节 概述·····	(385)
第二节 一般原则·····	(391)
第三节 涉外行政案件审理上的特点·····	(398)

第一编

绪论

第一卷

目錄

第一章 行政案件概述

第一节 行政争议

一、行政争议的产生

(一) 行政争议的概念

行政争议,是指国家行政机关和行政机关工作人员在行政管理活动中,因行使行政管理权的具体行政行为与公民、法人或者其他组织之间所产生的纠纷。

国家行政机关和行政机关工作人员实施行政管理职权。所谓行政管理,是指国家各级政府及隶属其领导的一切行政机关,除立法、司法活动之外,代表国家依法对社会各方面的事务进行组织、指挥、协调、监督的全部国家职能活动的总和。行政管理,又称之为行政或行政活动。由于行政管理涉及的范围极其广泛,内容极为繁多,情况十分复杂,行政机关在实施行政管理过程中,就不可避免地会产生这样那样的违法或不当行为。行政管理机关与被管理者之间对行政管理的具体决定是否正确、合法,就不可避免地会产生各种各样的分歧意见,从而引起各种行政争议。

(二) 行政争议的产生原因

1. 有具体的行政行为的存在。国家行政机关行使行政权的行为,称为行政行为。它可分为抽象行政行为和具体行政

行为。所谓抽象行政行为，是指国家行政机关不对特定人或具体事件进行处理，而制定具有普遍约束力的规范性文件的行爲。例如，国家行政机关制定法律、规章，制定具有普遍约束力的决定、决议、公告、命令等行为，都属抽象行政行为。所谓具体行政行为，是指国家行政机关，对特定的公民、法人或者其他组织作出的涉及其权利义务的单方行为。具体行政行为与抽象行政行为不同：（1）具体行政行为只涉及特定公民、法人或者其他组织的权利义务，而抽象行政行为则涉及不特定的多数公民、法人或其他组织的权利义务。（2）具体行政行为在其具体目的实现后，对以后的相同或类似的情况不再有约束力，而实施抽象行政行为制定的行政管理法规则与所有相关情况都有约束力，直到该法规被撤销或废止。（3）具体行政行为，有关当事人不服，可以依法向人民法院起诉，人民法院则应对该行为是否合法进行审查，作出裁判，而对制定行政法规的抽象行政行为，相关人则不能向法院起诉，即使人民法院在审理具体行政行为引起的案件中发现行政管理法规不合法，也不能逐行对该法规的合法性进行裁判，只能依据我国宪法和行政诉讼法的有关规定处理。可见，行政争议的产生必须是行政机关和行政机关工作人员实施了某种具体的行政行为，作出了某项行政决定。否则，就不可能产生行政争议。

2. 具体行政行为违法或不当。行政机关和行政机关工作人员所作的具体行政决定或处罚，可能与国家行政法律、法规相违背。例如，作出行政决定所依据的事实不清，证据不足，实施行政法律、法规有误等，都会产生行政争议。有时行政机关的决定超过法定幅度，或者畸轻畸重，也会产生

行政争议。

3. 认为侵犯自己的合法权益。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了自己的合法权益，不同意行政机关和行政机关工作人员所作的决定或处罚而产生行政争议。这种“认为”，只是行政管理相对人的主观意识，并不一定侵犯其合法权益。但只要公民、法人或者其他组织明确表示对行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为不服，就产生了行政争议。

在当今世界，国家行政管理权力不断扩大，并在广阔的领域里干预社会生活，必然引起行政争议的存在和大量增加。这也是国家行政管理机关进行行政管理所不可避免的社会矛盾。行政争议在我国的大量存在，需要有与之相适应的解决这一争议的法律制度和方式，才能保障国家行政管理的正常进行，才能保护行政管理相对人的合法权益。

二、行政争议的特征

（一）争议双方当事人中必有一方是国家行政机关

从行政争议的主体看，行政争议是由国家行政机关和行政机关工作人员实施具体行政行为引起的。这里的行政机关可分为两种：一是综合行政机关，即中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府即国务院，是国家最高行政机关。地方各级人民政府是本地方的最高行政机关。二是部门行政机关，即中央和地方各级人民政府所设立的工作部门，分别负责管理各部门的行政事务。例如，公安机关、财政机关、税务机关、工商行政管理机关、物价管理机关、商品检验机关、环境保护管理机关、专利审批机关，卫生防疫机

关、海关管理机关、烟草管理机关、林业主管机关等等。这两种行政机关的职权范围在宪法和有关组织法中都有原则规定，他们只能在其职权范围内实施行政行为，超越其范围即构成违法。行政机关实施具体行政行为，与受管理的公民、法人或其他组织发生争议，其中必有一方是行政机关。例如，公安机关依《治安管理处罚条例》实施治安管理行为，受管理的公民、法人或者其他组织就可能与公安机关发生治安行政争议。如果争议双方中没有行政机关作为一方，就不是行政争议。但是，以行政机关为一方当事人的争议，却不一定是行政争议。因为行政机关也可能与公民、法人或者其他组织发生民事、经济权益争议。

行政机关工作人员，即行政机关内具体从事公务的人，是构成行政机关的主要部分。行政机关的权力是靠每一个工作人员来行使的，所以，行政机关和行政机关工作人员都可以实施具体的行政行为。但是，具体的工作人员依法执行职务行为的后果，是由其所在行政机关承担。因此，行政机关工作人员实施具体行政行为引起诉讼的，行政机关工作人员不能作为被告，被告仍是行政机关。

有些具体行政行为并非行政机关所为，而是由法律、法规授权或行政机关委托的组织实施的。在行政机关依法授权组织或者公民行使某项行政权的特殊情况下，由被授权组织或者公民行使所授的该项行政权的行为引起的争议，虽可能出现双方都是组织或个人的例外情况，但这种争议的法律后果仍应由授权行政机关承担。例如，某县林业局授权某林场对盗伐林木者予以罚款，被罚人与该林场发生争议引起诉讼的，争议的双方当事人中，国家行政机关县林业局应是被