

高等学校法学试用教材

行政诉讼法学

法学教材编辑部编审

主 编 罗豪才 应松年

中国政法大学出版社

高等学校法学试用教材

行政诉讼法学

法学教材编辑部编审

顾 问 顾昂然 孙琬钟 黄 杰

主 编 罗豪才 应松年

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

罗豪才 应松年 江必新

朱维究 肖 峒 姜明安

中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

高等学校法学试用教材

行政诉讼法学

法学教材编辑部编审

罗豪才 应松年 主编

中国政法大学出版社出版

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 32 开本 10 印张 240 千字

1990 年 10 月第一版 1994 年 6 月 6 次印刷

ISBN7-5620-0687-3/D·637

印数 53,501—58,500 定价:7.20 元

本书已列入国家教育委员会组织制订的文科教材编选计划

作者简介

罗豪才 北京大学副校长、教授，中国法学会行政法研究会副总干事。曾主编《行政审判问题研究》、《行政法学》、《行政法论》，合著《资本主义国家宪法和政治制度》、《西方国家的司法制度》等书。

应松年 中国政法大学副教授，该校中国法制研究所副所长，中国法学会行政研究会副总干事兼秘书长。曾担任《行政法学》副主编，主编《行政法学教程》、《行政诉讼法知识手册》，合著《行政法与行政诉讼法教程》等书。

肖岫 全国人大法制工作委员会民法室副主任、副研究员，中华全国公证学会副会长。曾主编《行政诉讼法百题问答》等书。

朱维究 中国政法大学副教授。曾主编《行政诉讼法原理》，合著《行政法学》、《行政法学总论》等书。

江必新 法学硕士，最高人民法院行政审判庭助理审判员，著有《行政诉讼问题研究》、《行政诉讼疑难问题探讨》、《行政程序法概论》等书。

姜明安 北京大学法律系讲师，行政法教研室负责人。著有《行政法概论》、《行政法学》、《行政法与行政诉讼法》等书。

本书特聘顾问

顾 昂 然 全国人大法制工作委员会副主任
孙 琬 钟 国务院法制局局长
黄 杰 最高人民法院行政审判庭庭长

说 明

为了适应法学教育发展的需要，在有关部门和法学界的关怀和支持下，我们邀请了有关专家、学者和教师，编写了一套高等法学教材，供高等院校各法律专业选用或参考。《行政诉讼法学》是其中的一种。

这套教材以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，力求正确地阐述和介绍法学各门学科的基本原理、基础知识和基本资料，注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性。

本书由罗豪才、应松年主编，各章撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

罗豪才、应松年：第一章

罗豪才、肖峋、潘祜周：第二章

江必新：第三章、第八章

朱维究：第四章、第五章

肖峋：第六章、第七章

姜明安：第九章、第十章

应松年：第十一章、第十二章

责任编辑：潘祜周

在本书编写过程中，我们聘请全国人大法制工作委员会副主任顾昂然同志、国务院法制局局长孙琬钟同志、最高人民法院行政审判庭庭长黄杰同志为顾问。承他们热忱指导并提出了许多宝贵意见。此外，各撰稿人所在单位北京大学、中国政法大学、全国人大法制工作委员会、最高人民法院也给予我们支持和关注。

在此一并表示谢意。

由于水平所限，缺点、错误在所难免，希望读者提出意见以便再版时补充修改。

法学教材编辑部

1990年8月

行政诉讼法学目录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政诉讼法概述	(1)
第二节 行政诉讼法律关系	(12)
第三节 行政诉讼的基本原则	(22)
第四节 行政诉讼法与民事诉讼法的关系	(38)
第五节 行政诉讼法学	(44)
第二章 行政诉讼制度的历史发展	(50)
第一节 大陆法系国家行政诉讼制度的历史发展	(50)
第二节 英美法系国家行政诉讼制度的历史发展	(56)
第三节 苏联行政诉讼制度的历史发展	(64)
第四节 我国行政诉讼制度的历史发展	(65)
第三章 行政诉讼中的诉	(77)
第一节 诉的概念与种类	(77)
第二节 诉的构成	(79)
第三节 诉的种类	(82)
第四节 诉的合并与分离	(87)
第五节 行政诉讼附带民事诉讼	(89)
第六节 诉讼请求的放弃、变更和追加	(93)
第四章 行政诉讼的范围	(96)
第一节 行政诉讼范围概述	(96)
第二节 行政诉讼范围的确定方式与内容	(102)

第三节	受案范围排除条款·····	(113)
第五章	审判机关·····	(118)
第一节	行政审判权与人民法院主管·····	(118)
第二节	行政诉讼的管辖·····	(124)
第三节	审判组织·····	(135)
第六章	诉讼参加人·····	(140)
第一节	概述·····	(140)
第二节	原告·····	(143)
第三节	被告·····	(150)
第四节	共同诉讼人·····	(156)
第五节	第三人·····	(158)
第六节	诉讼代理人·····	(161)
第七章	证据·····	(166)
第一节	概念和种类·····	(166)
第二节	举证责任·····	(178)
第三节	人民法院对证据的收集审查和保全·····	(185)
第八章	审理程序·····	(192)
第一节	审理程序概述·····	(192)
第二节	各种审理程序开始的条件·····	(198)
第三节	审理过程·····	(205)
第四节	审理受阻·····	(216)
第九章	行政诉讼的法律适用·····	(231)
第一节	法律适用·····	(231)
第二节	法律规范冲突及其选择适用规则·····	(238)
第十章	判决、裁定和决定·····	(242)
第一节	一审判决·····	(242)
第二节	二审判决·····	(257)
第三节	行政诉讼过程中的裁定和决定·····	(262)

第十一章	诉讼妨害的排除和行政案件的执行·····	(268)
第一节	诉讼妨害的排除·····	(268)
第二节	行政案件判决、裁定的执行·····	(276)
第十二章	对行政诉讼的监督·····	(295)
第一节	权力机关对行政诉讼的监督·····	(295)
第二节	检察机关对行政诉讼的监督·····	(299)

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼法概述

一、行政诉讼

行政诉讼是解决行政争议的一项重要法律制度。世界各国大都将行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼并列称为三大诉讼。^① 由于世界各国历史背景、政治制度以及法律理论的差异，行政诉讼的概念也各不相同。从我国的具体情况和已经颁布的行政诉讼法的界定立论，行政诉讼是指由人民法院依法按司法程序处理行政争议案件的活动。

行政诉讼的主要特点是：

1. 行政诉讼所要解决的是行政争议案件。这就使行政诉讼与其他诉讼相区别。行政争议是行政机关在行使行政职权过程中与相对一方（被管理人公民、法人和其他组织之间）发生的争议。行政机关的行政管理活动由于主客观原因，难免与相对一方发生争议，这是建立行政诉讼制度的客观基础。强调行政争议必须在行政机关行使行政职权过程中产生，是因为行政机关还有一些活动属于民事或事实性质。因民事活动产生的纠纷，不属于行政争议。

2. 行政诉讼中双方当事人，即原告、被告具有恒定性。由于行政争议是行政机关在行使职权过程中产生的，而行政机关在执行职权时一般都处于主导的、管理者的地位，并且拥有完成行政任务所必要的一切手段，包括申请人民法院强制执行的手段，

注① 有的主张加宪法诉讼，并称为四大诉讼。

因此，这种争议的性质就决定了行政诉讼双方当事人的特殊性。在我国行政诉讼中，原告总是作为行政管理相对一方的公民、法人和其他组织；被告则是行使行政职权的国家行政机关。

行政管理相对一方虽然在行政管理中处于被管理者的地位，但并不意味着他只是义务人，实际上他有着向行政机关提出申请、申诉的广泛权利。根据我国行政诉讼法的规定，他还有向人民法院提起行政诉讼的权利。

作为原告的公民、法人或其他组织中，公民即指中国公民、法人或其他组织指取得法人资格或不具备法人资格的企业事业单位、社会团体和国家机关，以及其他各种组织。

在我国领域内的外国人、无国籍人和外国组织，当他们认为其合法权益受到我国行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯时，亦可提起诉讼，充当原告。

根据我国行政诉讼法的规定，我国行政机关在行政诉讼中只能是被告，这是我国行政诉讼的特点之一。在西方某些国家的行政诉讼中，行政机关同样也可作原告，这就使行政相对一方与行政机关的原被告地位并不是在任何情况下永远固定不变的。但应该指出的是：（一）当行政机关不是作为管理者而是以被管理者身份出现时，它与其他被管理者一样，当然也可以成为原告。例如，工商行政管理局因向规划局申请建房而引起纠纷，这时工商行政管理局就有可能成为原告；（二）以行政机关为被告的诉讼未必都是行政诉讼。如上所述，行政机关可以成为不同法律关系的主体，其中包括民事主体，因而也可能成为民事诉讼的被告。如某税务机关与建筑公司签订的建筑承包合同，如果税务机关违约，就可能成为民事诉讼的被告。

作为行政诉讼被告的行政机关，既可以是综合行政机关，包括中央人民政府和地方各级人民政府，也可以是部门行政机关，即中央和地方各级人民政府所设立的分别负责管理特定行政事务

的工作部门。这两种行政机关都可以在法定的职权范围内行使行政职权，因而都可能成为被告。

这里有两点必须注意，第一，此处所说的地方各级人民政府必须是按宪法规定，由同级人民代表大会选举产生的，具有法定职权的一级政府。其派出机构不能作为被告。只有在法律明确授权的情况下，派出机构才有可能成为行政诉讼的被告。第二，这里所说的部门行政机关，是指经人民代表大会批准，或者按法律规定设置，以及列入国务院规定的编制序列的拥有对外部行使职权的行政部门。我国目前因内部需要成立的各种临时办公机构有两种情况：如果实质上是各参加部门的职权上的联合，在以共同名义作出具体行政行为时，则参加部门可为共同被告；在以各自的职权作出具体行政行为时，则各自为被告。如果这类机构不是参加部门的职权联合，而是独立的一个机构，则它无权对外行使职权，作出直接影响相对一方权利义务的行政行为，如果作出了此类行为，应为其所属机构负责。只有在法律法规明确授权的情况下，其行政行为才能认为具有法律效力，才可以成为行政诉讼中的被告。

需要明确的是，按照行政诉讼法第二条的规定，作出具体行政行为的主体范围包括行政机关和行政机关工作人员，实际上行政机关的一切具体行政行为都是通过行政机关工作人员去行使和落实的，但是行政机关工作人员所作的一切影响行政相对一方的权利义务的行政行为，都是代表行政机关依法执行职务，这种行为造成的法律后果当然应由行政机关承担。即使是行政机关工作人员在行使行政职权时有故意或重大过失的违法行为，对行政相对一方来说，不管如何，行政机关工作人员之所以可以这样活动，还是因为他们代表了行政机关，其责任仍首先应由行政机关来承担，因而当然也应由行政机关作为被告，至于对行政机关工作人员违法的处理，那是行政机关的内部问题，不在行政诉讼的范围

以内，因此，行政机关工作人员不应成为被告。

3. 行政诉讼的客体是被行政管理相对一方认为侵犯其合法权益的具体行政行为。

具体行政行为是相对于行政机关的抽象行政行为而言的。指行政机关行使行政权力，针对特定人或者特定事件所作的具体处理的行政行为。行政机关制定具有普遍拘束力的行政法规、规章和其他规范性文件的行为，属于抽象行政行为。具体行政行为与抽象行政行为的区别在于：前者涉及特定的人或事，而後者的对象是不确定的；前者在其目的实现后，对以后相同或类似的情况不具有拘束力，而後者对相关的情况都有拘束力，直至它被撤销、废止或修改为止。根据我国行政诉讼法的规定，相对一方对法律规定范围内的具体行政行为可以向法院起诉，法院对该行为是否合法进行审查，作出裁判。但对抽象行政行为，相对一方不得起诉。人民法院在审理行政案件时，如果发现有关的抽象行政行为不合法，也不能径自作出裁判，而应交有关部门处理。具体行政行为的外延比行政处理决定要宽，它包括行政处理决定和没有作出处理决定或没有书面处理文件而直接采取的各种行为，这样，只要是行政机关影响相对一方合法权益的具体行政行为都在可诉之列，法律另有规定的除外。

具体行政行为成为行政诉讼的客体是有法定条件的。根据我国行政诉讼法的规定，首先，必须是行政诉讼法规定的人民法院受案范围以内的具体行政行为，才有可能成为行政诉讼的客体；其次，只有在该具体行政行为被公民、法人或其他组织认为是侵犯其合法权益时，才有可能成为行政诉讼的客体。认为一词，是指被提起诉讼的具体行政行为，是相对一方主观上认为侵犯其合法权益，究竟是否客观上侵犯其合法权益，需待人民法院依法定程序经审理后才能作出判断。提起行政诉讼是相对一方的权利，只要符合法定条件，人民法院就应受理，并依法定程序进行

审理，作出具体行政行为是否违法的裁判。

4. 行政诉讼是人民法院按司法程序解决行政争议的活动。

解决行政争议可以有两条途径。一条是在行政系统内解决，另一条途径就是通过法院解决。前者在我国称为行政复议；后者就是行政诉讼。行政争议可以在提起行政诉讼以前，通过作为当事人一方的行政机关或该行政机关的上级机关解决，并与行政诉讼形成特定的关系，它是行政诉讼区别于民事诉讼、刑事诉讼的重要特点之一。

由于行政诉讼是由法院按司法程序解决行政争议的活动，这就必须有一套解决行政争议比较严格的司法程序，这也就是制定行政诉讼法的客观根据。

行政诉讼与行政复议不同：

行政复议，是指行政相对一方不服行政机关的决定，申请由实施原行政行为的行政机关或其上级机关或由法律、法规规定的特定机关解决行政争议。行政复议与行政诉讼的法律关系都表现为三方性，即发生争议的行政机关和相对方各为一方，再加上作为裁决者的复议机关或法院为第三者，依照事实和法律作出公正的处理。由此，必然要求行政复议必须设置保证裁决的公正性的各项程序。这是行政复议的司法性。行政复议又是上级行政机关对下级行政机关行为的一种监督，是层级监督的一种形式，这是行政复议的行政性。这种行政性不仅使复议在范围、内容方面远较诉讼宽广，而且具有熟悉业务和便于操作直接有效的优势，有利于提高解决行政争议的工作效率。但是行政复议毕竟是在原行政行为机关或其上级机关进行，在认定事实、适用法律上有可能出现偏差，至少会使某些公民、法人和其他组织在心理上有所疑虑。而行政诉讼通过法院解决行政争议方面有一套严格的保证其公正、正确进行裁判活动的司法程序，远较行政复议程序正规和完善，且法院毕竟在行政系统以外，从而可以使法院作出客观公正的判决，同时法院还可通过处理争议来监督行政机关依法

行政,这与行政复议作为行政机关的一种自我监督机制很不相同。

因此, 行政复议不仅不能完全替代行政诉讼, 在一般情况下, 经行政复议后相对一方仍然不服的, 还可以进一步提起行政诉讼, 由司法最终解决。总之, 行政复议与行政诉讼的区别表现为: (1) 处理行政争议的机关不同。行政复议由行政机关受理, 行政诉讼由人民法院受理。(2) 适用的程序不同。行政复议适用准司法程序, 行政诉讼适用司法程序。(3) 行政复议与行政诉讼所处的阶段不同。行政诉讼往往是在行政复议的基础上进行的。(4) 审查范围不同。行政复议的上级行政机关, 享有全面的、广泛的权利, 它可以变更原行政决定, 即使是属于原机关自由裁量权范围内的事项, 复议机关如认为不当, 也可以变更。而行政诉讼的结果一般不能变更原决定, 原则上只能维持或撤销被诉的具体行政行为。

行政诉讼法第二条对行政诉讼的实质作了概括规定:“公民、法人或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。”

二、行政诉讼法

行政诉讼法是调整人民法院和当事人及其他诉讼参与人在解决行政争议的过程中所形成的各种诉讼关系的法律规范的总称。

行政诉讼法和行政诉讼既有联系又有区别。行政诉讼是人民法院主持解决行政争议的诉讼活动, 而行政诉讼法则是规定这个诉讼活动的程序, 调整因诉讼活动而产生的诉讼关系的法律规范。行政诉讼是行政诉讼法的调整对象, 行政诉讼法是行政诉讼活动的法定标准、尺度。

行政诉讼法有广义与狭义之分。广义的行政诉讼法是指包括一切有关行政诉讼的法律规范。只要是在内容上规定了行政诉讼的法律规范, 无论其形式如何, 都属于行政诉讼法的范畴。这一意义的行政诉讼法, 大致包括六个部分: (1) 宪法有关行政诉

讼的法律规范；（2）人民法院组织法有关行政诉讼的法律规范；（3）民事诉讼法（试行）有关行政诉讼的法律规范；（4）行政诉讼法；（5）各种单行法律、法规有关行政诉讼的法律规范；（6）最高人民法院有关行政诉讼的规范性文件。

狭义的行政诉讼法专指《中华人民共和国行政诉讼法》。

一、行政诉讼法的性质

《行政诉讼法》是调整行政诉讼关系的基本法。它既是人民法院审理行政案件的程序规则，也是诉讼当事人和其它诉讼参与人进行行政诉讼活动的行为准则。《行政诉讼法》以外的其他法律文件可能同样规定了与行政诉讼有关的事项，如与行政复议的关系、诉讼时效、诉讼程序等，但《行政诉讼法》是一部全面地系统地确立与调整行政诉讼事项的法典性法律，它是有关行政诉讼的一般的、基本的法律。

根据宪法第六十二条第三项规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律，行政诉讼法即是属于这一类的基本法律。

二、制定行政诉讼法，建立和完善行政诉讼制度的意义。

1. 保证人民法院正确、及时地审理行政案件。

在行政诉讼法实施以前，人民法院审理行政案件是根据民事诉讼法（试行）进行的。行政诉讼与民事诉讼虽然同属法院诉讼的一种形式，两者在基本原则和具体制度方面有许多共同之处，但实践表明，行政诉讼有其自己的特点和规律，完全按照民事诉讼法的规定实际上将使行政诉讼制度难于顺利进行，从而有必要制定具有独立体系的行政诉讼法，保证人民法院正确行使司法审判权。

保证人民法院正确、及时审理行政案件，将使诉讼正义和诉讼经济两个方面的要求得以实现。因为，所谓正确，就是人民法院依照行政诉讼法规定的程序进行审理，在查明事实的基础上，正确适用实体法规定的权利义务，正确作出裁判，从而使行政法得到