

西南政法学院教材

中国行政诉讼法原理

谭 兵 贺善征 主编

四川人民出版社

西南政法学院教材

中国行政诉讼法原理

谭 兵 主编
贺善征

撰稿人（按章节先后为序）

谭 兵 杨明成 陈 彬
贺善征 张卫平

四川人民出版社
一九九二年·成都

(川)新登字001号

责任编辑:袁久勇

封面设计:李庆雯

中国行政诉讼法原理

谭兵 贺善征 主编

四川人民出版社出版发行(成都盐道街3号)
西南政法学院印刷厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张10.25 字数218千

1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷

ISBN7-220-01812-6/D·388 印数:1—5000

定价:4.75元

教材编审委员会

主 任 种明钊

副主任 田平安 高绍先

秘书长 余久隆

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 威 卢 云 田平安

杨炳勋 余久隆 种明钊

高绍先

编 者 的 话

经院教材编审委员会组织审查确定编写的第四批系列教材共8种,计有《法理学》、《中国财税法》、《新编经济法教程》、《国际经济法》、《中国行政诉讼法原理》、《劳动改造学》、《国民经济管理学提要》、《辩才学》。这批教材将陆续于1992年出版。

这批教材是为了适应法制建设和改革开放及加速培养高级法学人才的需要而编写的,其特点是注重阐述各门学科的基础知识、基本理论和司法实践经验,注重内容的科学性、系统性、新颖性和理论联系实际。

这批教材可供高等法学院校必修课和选修课用,也可以作为培训法学人才的学习用书及司法部门和企事业单位的参考用书。

本院将继续确定第五批系列教材的编写出版计划。

西南政法学院教材编审委员会

1992年4月

前 言

行政诉讼法学作为一门新的法律学科，目前尚处于不断发展和完善过程之中。本书的编写，在借鉴现有研究成果的基础上，力求达到四个目的：一是科学性。即从内容的选择到结构的安排，均应体现出本学科的性质、特点和内在规律。二是准确性。即对观点的阐述，一方面要以现行法律、法规的规定为依据，一方面要尽量采用当前学术界的通说。三是实用性。即整个论述贯彻理论联系实际的原则，不但要对当前行政审判实践中的新情况、新作法和新经验作正确概括，而且还要以最高人民法院的司法解释为依据，提出解决所存在问题的方法。四是学术性。即不但要对行政诉讼立法的基本精神从学理上进行深刻阐述和对本学科的重大理论问题作深入研究，而且还要对当前的一些主要学术观点作适当评介，并提出自己的看法。但由于作者水平和时间所限，本书作为一本全面系统阐述行政诉讼基本理论及行政诉讼实践的教科书和对行政诉讼学术问题进行研究探讨的专著，也有不尽如人意之处。因此，诚望法学界同仁不吝赐教。

本书由我院法律系诉讼法教研室和司法行政管理系行政法教研室共同编写。各章的撰稿人（以章次先后为序）是：谭兵第一、七章；杨明成第二、九章；陈彬第三、五章；贺善征第四、六章；张卫平第八、十章。

全书由主编谭兵、贺善征统一修改和定稿。其中第一、三、五、七、八、十章由谭兵负责；第二、四、六、九章由贺善征负责。

本书由王连昌教授审稿。

编者

1992年3月15日

目 录

第一章	导论	(1)
第一节	行政争议及其解决途径.....	(1)
第二节	行政诉讼.....	(12)
第三节	行政诉讼法.....	(36)
第二章	行政诉讼的基本原则和基本制度	(52)
第一节	概说.....	(52)
第二节	行政诉讼的基本原则.....	(58)
第三节	行政诉讼的基本制度.....	(71)
第三章	行政审判的受案范围	(76)
第一节	概说.....	(76)
第二节	我国行政诉讼法关于受案范围 的肯定性规定.....	(84)
第三节	我国行政诉讼法关于受案范围 的否定性规定.....	(97)

第四节	有关受案范围的几个特殊问题·····	(100)
第四章	行政诉讼参加人·····	(108)
第一节	当事人概说·····	(109)
第二节	原告·····	(115)
第三节	被告·····	(121)
第四节	共同诉讼人·····	(125)
第五节	第三人·····	(132)
第六节	诉讼代理人·····	(140)
第五章	行政诉讼证据制度·····	(149)
第一节	行政诉讼中的证据和定案根据·····	(149)
第二节	当事人对证据的收集与提供·····	(158)
第三节	人民法院对证据的收集 和审查判断·····	(170)
第六章	行政诉讼中的法律适用·····	(177)
第一节	行政诉讼中行政法的适用·····	(177)
第二节	行政法适用冲突的调整·····	(184)
第三节	行政诉讼法的效力及其 冲突的调整·····	(192)
第四节	行政诉讼法与其他部门法 适用冲突的调整·····	(199)
第七章	行政案件的审理·····	(204)
第一节	概说·····	(204)

第二节	第一审程序.....	(217)
第三节	第二审程序.....	(227)
第四节	审判监督程序.....	(233)
第八章	行政判决	(240)
第一节	概说.....	(240)
第二节	维持性判决.....	(247)
第三节	撤销性判决.....	(249)
第四节	履行职责判决.....	(255)
第五节	变更性判决.....	(258)
第九章	行政案件的执行	(263)
第一节	概说.....	(263)
第二节	执行机关和执行程序参与人.....	(270)
第三节	执行措施.....	(273)
第四节	执行程序.....	(280)
第十章	行政侵权赔偿责任及行政侵权赔偿诉讼 ...	(288)
第一节	行政侵权赔偿责任概说.....	(288)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件.....	(292)
第三节	行政侵权赔偿责任承担的 主体及追偿权.....	(298)
第四节	行政侵权赔偿的方式、范围 及费用来源.....	(302)
第五节	行政侵权赔偿诉讼.....	(304)

第一章 导 论

第一节 行政争议及其解决途径

基于行政争议是构成行政诉讼的事实基础，故本书在研究什么是行政诉讼和行政诉讼法之前，必先研究什么是行政争议。

一、行政争议的含义和产生原因

（一）行政争议的含义和特征。

行政争议作为法律争议的一种，泛指在国家行政权的运行过程中引起的各种涉及权利义务内容的冲突。本文所说的行政争议，仅限于其中构成行政诉讼事实基础的争议。由此出发，我们将行政争议的定义界定为：行政争议是指国家行政机关在行政管理过程中，与被管理者即行政管理相对人（以下简称相对人）之间发生的争议。它是行政法律关系主体之间就行政管理中权利义务的一种争执，具体表现为相对人对特定的具体行政行为不服，其后果是导致行政复议和

行政诉讼的发生。

行政争议具有以下几个主要特征：

1. 发生争议的当事人中必定有一方是国家行政机关，另一方则是依法被其管理的相对人。也就是说，行政争议只能在管理者与被管理者之间发生，离开了管理与被管理这种关系发生的争议，不是行政争议，而是别的什么争议。这一特征，反映了争议双方在行政法律关系中地位的不平等性。

2. 争议发生于国家行政机关履行行政管理职能的过程中。换句话说就是，行政争议因行政管理活动而引起。行政机关依法履行职责，实施行政管理行为，是产生行政争议的前提，相对人不服行政管理，则是引起行政争议的直接原因。总之，行政争议离不开行政机关从事行政管理的职务行为，如果某行政机关不是基于职务行为，而是以民事主体资格参与民事活动而发生的争议，则不是行政争议，而是民事争议。这一特征，反映了行政争议与其他争议的本质区别。

3. 以行政机关实施的具体行政行为是否合法与适当为争执的焦点。也就是说，双方当事人所争执的，是行政机关实施的某一具体行政行为（包括作为和不作为）是否合法与正确，是否损害了相对人的合法权益，是否具有法律效力等等。

4. 争议的内容具有广泛性和多样性。在广泛性方面，有不服治安行政管理而引起行政争议的，有不服税务行政管理而引起行政争议的，有不服环境保护行政管理而引起行政争议的等等；在多样性方面，有不服行政处罚而引起行政争议的，有不服科以义务而引起行政争议的，有不服不予许可而引起行政争议的，有不服不履行法定职责或者拖延履行法

定职责而引起行政争议的等等。行政争议的广泛性和多样性，是由行政管理活动本身的复杂性决定的。

5. 争议受行政法的调整。这是指对争议双方孰是孰非的评判和争议的最终解决，均要以行政法（包括行政实体法和行政程序法）为依据，而不能以别的什么法律为依据。因为行政法调整的对象，是国家行政机关在行使其职能过程中所发生的各种社会关系（简称行政关系），其中自然包括应当适用行政法的规定来解决行政机关与相对人之间在行政管理活动中所发生的权利义务争执。

由上可见，行政争议既不同于民事争议，也不同于刑事争议，而是一种特殊性质的争议。

（二）行政争议产生的原因。

行政争议产生的原因很复杂，可以从不同角度来认识。本书拟从根本原因和直接原因两个方面来阐述。

我们认为，产生行政争议的根本原因，在于国家行政权力与公民的基本权利和自由之间存在的矛盾。行政权是国家的一种重要统治权，它具体表现为政府对社会事务进行管理的职权，通常称之为行政管理权。行政管理权具有组织和执行的功能，它的行使集中地体现在行政机关发布命令或者作出决定等行政行为方面。例如，行政机关制定和发布某种规范性文件，针对某件具体事对相对人作出处罚或者处理决定以及对相对人采取某种强制措施等等。而行政机关的这些行政行为，必将产生一定的法律后果，也即要影响到相对人的地位、权利和义务，有时会损害他们的权利和利益。另一方面，公民的基本权利和自由则受到国家宪法和法律的保护，不允许随意损害，于是矛盾便由此而产生，并且不可避免。

这说明行政争议的产生有其客观必然性，它是行政管理活动的一种伴生现象。只要有行政管理活动存在，行政争议就不会消灭。特别是现代国家的行政管理涉及面广，内容复杂，与人民群众的关系十分密切和直接，而国家又特别注重保障公民的基本权利和自由，因此，行政争议的发生更是不可避免的。人们只能通过各种方法使之尽量减少和妥善加以解决，这才是唯物主义的态度。

任何行政争议都以相对人对特定行政机关的具体行政行为表示不服为本质特征，而相对人的这种不服均有其直接原因。尽管引起行政争议的直接原因各种各样，十分复杂，但大体上可以概括为以下三种情况：

一是行政行为违法，侵害了相对人的合法权益。行政违法（亦称违法行政），是指行政机关实施的行政行为没有法律规定，或者超越了法律允许的范围。行政行为违法，必然侵害相对人的合法权益，从而引起行政争议。在实践中，不少的行政违法行为是由于行政机关工作人员滥用职权的结果，也有一部分是因为行政机关工作人员对法律不熟悉或者缺乏正确理解，越权而造成的。

二是行政行为不当，损害了相对人的合法权益。行政行为不当（亦称不当行政），是指行政机关在法律、法规范围内处理的事项不符合法律原则，不符合社会公共利益，不符合情理与规律，缺乏公正。例如某饮食店因餐具不洁和未采取消毒措施违反了食品卫生法。根据食品卫生法第37条规定，食品卫生监督机构有权单独或者合并适用以下行政处罚：

（1）警告并限期改进；（2）责令追回已售出的禁止生产经营的产品；（3）没收或者销毁禁止生产经营的食品、食

品添加剂；（4）罚款20元以上，3万元以下；（5）责令停业改进；（6）吊销卫生许可证。如果食品卫生监督机构对该饮食店同时适用上述六项行政处罚措施，虽然于法有据，但却于理不符，显失公正，严重损害相对人的合法权益，相对人必然不服，从而发生行政争议。可见，行政行为不当同样是引起行政争议的一个直接原因。在实践中，行政行为不当，一般是由于行政机关工作人员认识水平较低，不能正确理解和适用法律或者认定事实失误造成的。

三是相对人不履行行政法上的义务。这是指行政行为既不违法，又无不当，而纯属相对人不履行行政法上的义务引起行政争议。例如，由于相对人不熟悉法律、认识水平较低，误认为正确合法的行政行为有错误而不服引起行政争议，或者相对人基于私利藐视行政管理人员，无理取闹，对正确合法的行政行为拒不服从而引起行政争议，等等。这种情况在整个行政争议中也占有相当比例。

综上所述，我们可以得出如下结论：行政争议不等于行政违法，因为行政违法只是产生行政争议的原因之一，而不是产生行政争议的全部原因，但行政违法通常会引起行政争议。近年来，我国行政管理领域中发生的争议有明显上升趋势。我们认为，这是一种正常现象，它既反映了广大群众民主意识和法制观念的增强，又反映了国家行政管理职能的强化和行政管理范围的扩大，同时还说明目前我国行政管理体制中的某些环节存在缺陷而需要健全和完善。对此，我们只能正确对待，因势利导，纳入法制轨道，妥善加以解决。

二、行政争议的种类

如前所述，行政争议因相对人不服国家行政机关实施的行政行为而引起，它发生于行政机关履行行政管理职能的过程之中。国家行政管理关系和行政行为的复杂性，决定了行政争议种类的复杂性。行政争议的种类，可以从不同角度，以不同的标准进行划分。通常的分类方法有以下几种：

1. 从行政关系（即行政机关在行政管理活动中与相对人之间所形成的各种关系）的角度划分，可以分为四种：

（1）国家行政机关与其所属的行政机关之间的行政争议，即下级行政机关或行政部门对其上级行政机关的行政行为提出的争议。由于它主要涉及职责界线的划分问题，故也叫权限争议。（2）国家行政机关与其所属的公务员之间的行政争议，通常称为人事行政争议。（3）国家行政机关与其他国家机关、企业事业单位、社会团体之间的行政争议。（4）国家行政机关与公民之间的行政争议。

2. 从行政争议产生的领域（也即涉及的范围）划分，可以分为六种：（1）经济行政争议；（2）治安行政争议；（3）民政行政争议；（4）军事国防行政争议；（5）外事行政争议；（6）其他行政争议。也有将行政争议划分为以下14种的：（1）治安行政管理争议；（2）海关行政管理争议；（3）资源行政管理争议；（4）科学技术行政管理争议；（5）金融行政管理争议；（6）交通运输行政管理争议；（7）邮电行政管理争议；（8）卫生行政管理争议；（9）环境保护行政管理争议；（10）城市行政管理争议；（11）生产经营行政管理争议；（12）商业行政管理

争议；（13）统计计量行政管理争议；（14）税务行政管理争议。

3. 从争议的行政行为的效力等级角度划分，可以分为抽象行政行为争议和具体行政行为争议两种。这种分类方法直接缘于抽象的行政行为和具体的行政行为的分类。抽象的行政行为，是指行政机关只以一般的管理事项为对象，制定具有普遍约束力的规范性文件的行政行为。由于抽象的行政行为一般是以制定行政管理法规的方式表现出来的，故它又称为“制定法规的行为”，或称为“制定行政规范的行为”。具体的行政行为，是相对于抽象的行为而说的，它是指行政机关以特定的人或事为对象，予以具体处置的行为。由于具体的行政行为一般是以作出具体行政措施的方式表现出来的，故又称为“采取行政措施的行为”，一般简称为行政措施或行政处分，而我们在习惯上则将其称为行政决定。区分具体的行政行为与抽象的行政行为的标准在于，它是否针对特定的对象作出具体处置。一般来说，高层次的行政机关管理范围广，常常以制定行政规范（即实施抽象的行政行为）为其主要手段，基层行政机关则更多地依据行政法规采取行政措施（即实施具体的行政行为）。两者在法律效力等级上有所不同：前者实施的主体级别高，效力范围广泛，稳定性较强；后者实施的主体级别低，效力范围比较特定，较易于变动。抽象行政行为的争议，是指对行政机关制定具有普遍约束力的规范性文件的行政行为提出争议。具体行政行为的争议，是指对行政机关具体的行政处理决定提出争议。

4. 从争议的行政行为是否属于作为行为的角度划分，可以分为作为行政行为争议和不作为行政行为争议两种。前