

中央广播电视大学教材

XINGZHENG SUZONG FAXUE

行政诉讼法学 学习指导书

杨海坤 朱叶 编

中央广播电视大学出版社



行政诉讼法学 学习指导书

杨海坤 朱 叶 编

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学学习指导书/杨海坤,朱叶著.-北京:中央广播电视大学出版社,1995.4

ISBN 7-304-01001-5

I. 行… II. 1 杨… 2 朱… III. 行政诉讼法-中国-电视大学-教学参考资料 IV. 1 D915.4-12 2 D925.3-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 07095 号

行政诉讼法学学习指导书

杨海坤 朱 叶 编

中央广播电视大学出版社出版

社址:北京市复兴门内大街 160 号 邮编:100031

北京新华印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张 3.375 千字 85

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-20000

定价 3.05 元

ISBN 7-304-01004-5/D·116

编写说明

一、行政诉讼法学是中央广播电视大学法律专业统设课程。

二、行政诉讼法学坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指导,坚持四项基本原则,坚持改革开放,把马克思主义法学基本原理放在统帅地位。

三、行政诉讼法学坚持理论与实际相结合的原则,突出学科的实用性,把行政诉讼法学的理论与行政诉讼的实践有机地结合在一起。

四、本课程的教学目的是使学员能够掌握行政诉讼法学的基本概念、基本原理和基本知识,并能运用所学知识,分析、解决实际问题。

五、本课程的基本内容包括:行政诉讼法的基本原则和基本制度;受案范围和管辖;起诉和受理;第一、二审案件的审理程序;审判监督程序;行政诉讼中的事实审查;行政诉讼中的法律适用;对妨害行政诉讼的强制措施;执行程序;行政侵权赔偿责任以及涉外行政诉讼等。

六、行政诉讼法学课程按照中央广播电视大学法律专业教学计划的规定为半学年课,课内学时为 54 学时。

(一)文字教材。本课程的文字教材分主教材和辅导教材两种:

1. 主教材为《行政诉讼法学》。采用分立型编写体例。它是教学和考试的依据,是音像教材的基础。

2. 辅导教材有《行政诉讼法学学习指导书》和《行政诉讼法学参考资料》。它们的作用是帮助学员理解、消化主教材的内容。

(二)音像教材。本课程采用录像的形式,为重点讲授型。共讲授 18 课时。

目 录

导 论	(1)
第一节 行政法与行政诉讼法的关系	(1)
第二节 行政诉讼法与民事诉讼法的关系	(2)
第三节 行政诉讼法与行政诉讼法学	(3)
第一章 行政诉讼法概述	(5)
第一节 行政诉讼法的概念	(5)
第二节 行政诉讼法律关系	(7)
第三节 行政诉讼的历史发展	(9)
第二章 我国行政诉讼的基本原则和基本制度	(12)
第一节 行政诉讼基本原则概述	(12)
第二节 我国行政诉讼的一般基本原则	(13)
第三节 我国行政诉讼的特有基本原则	(14)
第四节 我国行政诉讼的基本制度	(15)
第三章 人民法院受理行政案件的范围	(17)
第一节 受案范围概述	(17)
第二节 行政诉讼受案范围的概括式规定	(19)
第三节 行政诉讼受案范围的列举式规定	(19)
第四节 行政诉讼受案范围的排除式规定	(20)
第四章 行政诉讼管辖	(22)
第一节 行政诉讼管辖概述	(22)
第二节 级别管辖	(23)
第三节 地域管辖	(23)
第四节 裁定管辖	(24)

第五章 行政诉讼参加人	(26)
第一节 行政诉讼参加人概述	(26)
第二节 原告	(27)
第三节 被告	(28)
第四节 共同诉讼人	(29)
第五节 第三人	(30)
第六节 诉讼代理人	(31)
第六章 行政诉讼的起诉和受理	(34)
第一节 行政诉讼起诉与受理的关系	(34)
第二节 起诉	(36)
第三节 受理	(37)
第七章 行政诉讼案件审理的第一审程序	(39)
第一节 行政案件审理概述	(39)
第二节 审理前的准备	(40)
第三节 开庭审理	(43)
第四节 审理程序中几种特殊情况的处理	(45)
第五节 第一审行政案件的判决	(47)
第八章 行政诉讼案件审理的第二审程序	(51)
第一节 二审程序概述	(51)
第二节 上诉的提起、受理和撤回	(52)
第三节 上诉案件的审理和裁判	(54)
第九章 行政诉讼的审判监督程序	(57)
第一节 审判监督程序概述	(57)
第二节 当事人的申诉	(58)
第三节 审判监督程序的提起	(59)
第四节 再审案件的审理和判决	(60)
第十章 行政诉讼中的事实审查	(62)
第一节 行政诉讼中的事实审查概述	(62)
第二节 行政诉讼证据的概念和种类	(63)

第三节	行政诉讼中的举证责任	(64)
第四节	人民法院对证据的收集、保全和审查判断 ..	(66)
第十一章	行政诉讼中的法律审查	(70)
第一节	行政诉讼中的法律审查概念	(70)
第二节	行政诉讼中的法律适用	(71)
第三节	行政诉讼法律规范的选择使用	(72)
第四节	法律审查与行政判决	(73)
第十二章	对妨害行政诉讼的强制措施	(77)
第一节	行政诉讼强制措施概述	(77)
第二节	妨害行政诉讼行为的构成和种类	(78)
第三节	行政诉讼强制措施的种类及其适用	(79)
第十三章	行政案件执行程序	(81)
第一节	行政案件执行程序概述	(81)
第二节	执行程序的一般规定和执行开始	(83)
第三节	执行原则和执行措施	(86)
第四节	执行中止和执行终结	(87)
第十四章	行政侵权赔偿责任	(89)
第一节	行政侵权赔偿责任概述	(89)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件	(91)
第三节	行政侵权赔偿诉讼的程序	(91)
第四节	行政侵权赔偿责任的承担	(92)
第十五章	涉外行政诉讼	(94)
第一节	涉外行政诉讼概述	(94)
第二节	涉外行政诉讼的原则	(95)
第三节	涉外行政诉讼的其他规定	(96)
第十六章	行政诉讼的期间和诉讼费用	(97)
第一节	行政诉讼期间	(97)
第二节	行政诉讼费用	(98)

导 论

教学目的与要求：

了解行政诉讼法与行政法密不可分的联系，掌握当代行政法以行政诉讼制度为重要内容，明确行政诉讼制度是一种独立的诉讼制度，并掌握研究和学习行政诉讼法学的基本方法。

第一节 行政法与行政诉讼法的关系

一、行政法是宪法统率下的独立的法律部门

行政法是我国以宪法为核心的法律体系的有机组成部分，它是调整行政主体（主要是行政机关）在行使其职权过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总和，是调整国家行政机关在行政管理活动中产生的相互之间以及国家行政机关同其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民之间的社会关系的法律规范的总和。它既包括调整国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸行政管理职权过程中的各种法律规范的总和，又包括调整由行政管理职能引起并保证行政管理职权依法进行的各类监督行政关系的法律规范的总和。

二、近代行政法的产生以行政诉讼制度为其重要标志

近代以来，人们在探索政府与公民之间的关系，解决行政权与公民权之间矛盾冲突过程中，逐步推进了民主政治的发展，产生了近代意义上的行政法。因此，近代行政法从资产阶级宪法确立为发端，开始从民主意义上建立起行政法。资产阶级在分权制

衡理论指导下，出现了调整国家行政权力运行过程中政府与公民之间权利义务关系的法律，包括公民和社会组织合法权益遭受行政权力侵害时可以通过诉讼给予保护的行政诉讼制度。现代行政法是政府权力与公民权利之间动态的平衡法。

与资本主义国家相比，我国实行更高类型的社会主义民主政治制度。我国宪法规定：“国家的一切权力属于人民”，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。因此，社会主义国家行政机关的活动必须依法进行，国家行政机关的活动必须接受人民的有效监督。行政诉讼法理所当然地成为社会主义国家行政法不可分割、不可缺少的组成部分。

三、我国《行政诉讼法》的颁布和实施标志着我国行政法进入了新的发展阶段

制定《行政诉讼法》，建立和完善行政诉讼制度，是我国社会主义法制建设中的一件大事，也是我国民主政治建设的一个重要步骤。《行政诉讼法》的制定从根本上赋予我国行政诉讼法新的活力，并全面推动当代我国行政法的发展。

（一）《行政诉讼法》的实施要求加强和完善我国行政机关组织法的建设。

（二）《行政诉讼法》的实施要求尽快推行我国国家公务员制度。

（三）《行政诉讼法》的实施要求全面提高行政执法水平，完善行政执法机制。

（四）《行政诉讼法》的实施对整个行政法制监督体系的完善有不可估量的推动作用。

第二节 行政诉讼法与民事诉讼法的关系

一、行政诉讼法与民事诉讼法有着不可分割的联系

从历史发展来说，各国行政诉讼制度的建立都晚于民事诉讼

制度，不少国家的行政诉讼制度都是从民事诉讼制度中逐渐分离出来的。我国也不例外，我国自《民事诉讼法（试行）》规定人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件，适用本法为起点，由此开创了行政诉讼的先河，行政案件的审理最初适用民事诉讼程序。行政诉讼法与民事诉讼法有着十分密切的“血缘”关系。

二、行政诉讼是一种独立的诉讼制度

行政诉讼制度最终必然从民事诉讼制度中分离出来，最根本的原因在于两种诉讼制度所要解决的纠纷的性质不同，并由此派生出许多方面的不同特点。行政诉讼法与民事诉讼法之间的关系是并列关系，而不是从属关系。

三、行政诉讼中适用某些民事诉讼法律规范应遵循的原则

由于我国《民事诉讼法（试行）》立法于先，因此，《行政诉讼法》对在诉讼程序上与民事诉讼制度相同或基本相同的内容没有重复作出规定。特别是我国行政诉讼制度还刚刚建立。司法实践中发生的许多问题不可能都在立法上马上获得解决，因此在行政审判实践中遇有《行政诉讼法》及其司法解释缺少相应规定的情况时，可在不影响和妨害行政诉讼根本目的和基本原则实现的前提下，可适用某些民事诉讼法规范。

四、审理行政案件中可以适用民事诉讼法律规范的情况

五、行政诉讼中不能适用《民事诉讼法》的规定的情况

第三节 行政诉讼法与行政诉讼法学

一、行政诉讼法学的研究对象和范围

行政诉讼制度是一种独立的诉讼制度，是整个行政法制度中具有自身特点的组成部分。行政诉讼法学可以作为一门独立法律学科加以研究。

行政诉讼法学是专门对行政诉讼法律规范和行政诉讼活动规律进行理论概括的科学，其研究对象主要是我国的行政诉讼法律

规范和行政诉讼的审判实践。对国外的行政诉讼立法和审判活动经验，也要进行比较研究，从中吸收有益的成分。

二、行政诉讼法学的研究方法和学习方法

行政诉讼法学是一门研究行政诉讼实践和行政诉讼制度的指导性科学，具有很强的实践性和应用性。行政诉讼法学不同于行政诉讼法，它是诉讼法律的理论形态，是对诉讼实践的理论概括。因此，其实践性和应用性区别于行政诉讼法的规范性和强制性。行政诉讼法学研究行政诉讼法的精神实质和具体规范内容，研究贯彻实施行政诉讼法中提出的问题，使广大公民、政府工作人员和司法工作人员对行政诉讼法都有正确的理解，严格按照行政诉讼法的规定进行活动，以提高人民法院行政审判质量，从而实现行政诉讼的目的。

行政诉讼法学的研究和学习方法主要是：

- (一) 理论与实际相结合的方法；
- (二) 规范研究与案例研究相结合的方法；
- (三) 行政诉讼程序法规范与其他行政程序法规范研究相结合的方法；
- (四) 行政诉讼程序法规范与行政实体法规范研究相结合的方法；
- (五) 比较研究的方法；
- (六) 超前研究的方法。

本章练习题：

名词解释：行政法 行政诉讼法学

1. 为什么说行政法是宪法统帅下的独立的法律部门？
2. 怎样理解行政法与行政诉讼法的关系？
3. 怎样理解行政诉讼法与民事诉讼法的关系？
4. 研究行政诉讼法学的主要方法是什么？

第一章 行政诉讼法概述

教学目的与要求：

了解行政争议、行政诉讼、行政诉讼法等基本概念，掌握行政诉讼法律关系的概念和特征，明确我国《行政诉讼法》的立法根据和立法目的。

第一节 行政诉讼法的概念

一、行政争议的概念

行政争议有广义、狭义之分。广义的行政争议存在于各种行政法律关系主体之间。狭义的行政争议是指以实施具体行政行为的国家行政机关为一方，以作为管理相对方的公民、法人或其他组织为另一方，针对行政机关实施的具体行政行为是否合法或者是否适当而发生的争议。本书采用狭义行政争议概念。

我国根据国家行政权由国务院和地方各级人民政府行使的原则和行政活动要接受司法监督的原则，建立了行政复议制度和行政诉讼制度来解决行政争议。可见，行政争议是行政诉讼存在的前提，也是我们研究行政诉讼的起点。

二、行政诉讼的概念

根据我国《行政诉讼法》的规定，我国目前的行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为国家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时，依法向人民法院提起诉讼，并

由人民法院对具体行政行为是否合法进行审查并作出裁判的活动和制度。

我国行政诉讼具有以下主要特征：

(一)行政诉讼的原告只能是认为国家行政机关和其它行政主体的具体行政行为侵犯了自己的合法权益的公民、法人和其他组织。

(二)行政诉讼的被告只能是作出具体行政行为的行政主体(主要是国家行政机关)。

(三)行政诉讼审查的对象是公民、法人或者其他组织认为侵犯其合法权益的具体行政行为。

(四)行政诉讼的主管机关是人民法院，行政诉讼活动是由人民法院进行审理并作出裁判的诉讼活动。

以上四个特征必须同时具备，才能构成行政诉讼。

三、行政诉讼法的概念

行政诉讼和行政诉讼法是两个紧密联系又相互区别的概念。行政诉讼在一般意义上是指诉讼活动，它是行政诉讼法的调整对象；而行政诉讼法则是调整行政诉讼的法律规范的总称。

在实际生活中使用的行政诉讼法概念有广义和狭义之分。广义的行政诉讼法，是由国家制定或认可的进行有关行政诉讼活动的法律规范的总称，它既包括行政诉讼法典，也包括宪法、人民法院组织法、民事诉讼法以及其他法律、法规等规范性文件中有关行政诉讼活动原则、制度和程序等方面的规定以及国家机关发布的有关《行政诉讼法》适用的法律解释等。狭义的行政诉讼法专指行政诉讼法典，在我国即指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日起实施的《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)。

行政诉讼法是调整人民法院在诉讼参加人和诉讼参与人参加下审理行政案件所进行的各种诉讼活动，以及由此而产生的各种诉讼关系的法律规范的总称。具体说，行政诉讼法具有以下特征：

(一) 行政诉讼法主要是一种诉讼程序法。

(二) 行政诉讼法是确定行政审判权的法律规范。

(三) 行政诉讼法是确定诉讼参加人和参与人的法律地位和相互关系的法律规范。

第二节 行政诉讼法律关系

一、行政诉讼法律关系的概念

行政诉讼法律关系是行政诉讼法学中重要的理论概念，把握这一概念，具有重要的理论意义和实践意义。研究行政诉讼法律关系，有助于正确理解行政诉讼法学的特殊性；有助于全面理解行政诉讼法律规范；有助于人民法院正确行使行政案件审判权；有助于保障诉讼参加人和参与人的诉讼权利。

行政诉讼法律关系是指在行政诉讼中人民法院同其他行政诉讼活动参与者之间以及行政诉讼活动参与者相互之间为解决行政争议，由行政诉讼法律规范调整和确认的诉讼权利义务关系。

二、行政诉讼法律关系的特点

(一) 形成行政诉讼法律关系的法律规范是行政诉讼法，而不是民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法等其他法律。

(二) 行政诉讼法律关系发生在行政诉讼过程中，最初引起行政诉讼法律关系发生的诉讼行为只能由公民、法人或者其他组织实施。

(三) 行政诉讼法律关系中，作为诉讼主体的双方当事人中被告一方必定是行政主体（主要是国家行政机关）。

(四) 行政诉讼法律关系以人民法院为主导，人民法院与诉讼当事人之间的关系是整个行政诉讼法律关系的枢纽。

(五) 行政诉讼法律关系中当事人诉讼权利义务具有不对等性。

(六) 行政诉讼法律关系的内容受法律调整和限制的程度严于

民事诉讼法律关系。

(七)行政诉讼法律关系所指向的主要对象是行政机关的具体行政行为。

三、行政诉讼法律关系的构成要素

(一) 行政诉讼法律关系的主体。

行政诉讼法律关系的主体是指行政诉讼权利义务承担者。行政诉讼法律关系的主体包括人民法院、诉讼参加人和诉讼第三人(本书采用狭义的诉讼参与人概念)。

(二) 行政诉讼法律关系的客体。

行政诉讼法律关系的客体是指行政诉讼法律关系主体之间权利义务所指向的对象,通常包括案件事实和当事人有争议的行政行为。

(三) 行政诉讼法律关系的内容。

行政诉讼法律关系的内容是指行政诉讼法律关系主体之间诉讼权利和诉讼义务。不同的诉讼法律关系主体,享有不同的诉讼权利,承担不同的诉讼义务。

四、行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭

各个行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭的综合过程构成了行政诉讼活动的全过程。能够引起具体的行政诉讼法律关系发生、变更和消灭的原因,是指能够引起行政诉讼法律关系发生变更和消灭的行政诉讼中的法律事实,可以分为行政诉讼事件和行政诉讼行为。行政诉讼事件是指不以人们意志为转移,能够引起行政诉讼法律关系发生、变更或者消灭的客观事实;行政诉讼行为是指行政诉讼法律关系主体所实施的能够引起行政诉讼法律关系发生、变更或者消灭的诉讼行为。行政诉讼行为在大多数情况下以作为的形式出现,有时也以不作为的形式出现。

五、研究行政诉讼法律关系的意义

(一)研究行政诉讼法律关系,有利于正确理解和把握行政诉讼法的特殊性。

(二) 研究行政诉讼法律关系,有利于全面理解和把握行政诉讼法律规范,有利于保障诉讼参加人和参与人,特别是诉讼当事人的诉讼权利。

(三) 研究行政诉讼法律关系,有助于指导人民法院正确行使行政审判权。

第三节 行政诉讼的历史发展

一、外国行政诉讼制度的产生和发展

由于各国国情和法制发展状况不同,各国行政诉讼的概念、范围、受理机构、审理程序和具体制度都有区别。一般来说,行政诉讼是针对行政机关的违法行为,权利或利益受到不利影响的当事人向独立于行政管理机构之外的司法机构(包括普通法院和行政法院)请求按一定程序给予补救的法律制度。

(一) 法国的行政诉讼制度。

现代行政诉讼制度起源于法国。法国行政审判制度建立的主要法律根据是法国大革命时期所制定的法律。自此法国行政诉讼制度走上了自己的发展道路。法国行政审判有两个主要特点:第一,行政审判有独立的法院系统;第二,行政审判适用独立的法律规则。

(二) 英国的行政诉讼制度。

在英国不存在独立的行政诉讼法院,其行政诉讼由普通法院管辖,除了普通法院以外,还存在着大量行政裁判所,这是普通法院审理行政案件的辅助机构。英国司法审判的根据有两条原则,即议会主权原则和法治原则。

当 (三) 美国行政诉讼制度。

美国其他法律用语中与我国“行政诉讼”一词含意相近的用语是“司法复审”,即法院应行政相对人的申请,审查行政机构行为的合法性并作出相应裁决的活动。

（四）日本的行政诉讼制度。

日本的行政诉讼制度别具一格。日本在第二次世界大战前的行政诉讼采取欧洲大陆的制度。第二次世界大战后，日本受美国的影响，取消了行政法院，行政诉讼由普通法院管辖，但仍然保留浓厚的大陆法律制度传统。现在日本行政诉讼制度的最大特点是大陆法系制度和英美法系制度相结合。

二、中国行政诉讼制度的历史发展

（一）旧中国行政诉讼制度的历史发展。

整体而言，旧中国行政诉讼制度形同虚设。

（二）中华人民共和国行政诉讼制度的发展。

新中国行政诉讼制度经历了一个曲折发展的过程。

党的十一届三中全会之后，随着社会主义法制建设被空前重视和加强，行政诉讼制度才逐步形成。1982年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》标志着我国人民法院正式受理行政案件。1982年宪法以国家根本大法形式进一步肯定了对国家行政机关活动实行法律监督的制度。

1986年我国行政诉讼法起草工作开始，经过艰苦工作，1988年形成了《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》，至1989年4月4日，第七届全国人大二次会议庄严通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这部《行政诉讼法》自1990年10月1日起施行。

三、《行政诉讼法》的立法依据和立法目的

《行政诉讼法》是宪法原则的具体化，是实施宪法的重要步骤，1982年宪法第41条是《行政诉讼法》的最直接的立法依据。

《行政诉讼法》的立法目的，可归纳为三个方面：

- （一）保证人民法院正确、及时审理行政案件。
- （二）保护公民、法人和其他组织的合法权益。
- （三）维护和监督行政机关依法行使职权。