

主 编 朱经纬
副主编 王界凯 汤忠赞

行政诉讼法新论

江西高校出版社

行政诉讼法新论

朱经纬主编

江西高校出版社出版发行

南昌市北京西路77号

江西行政学院印刷厂印刷

开本787×1092 1/32

印张9.5

字数200千字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷 印数1—5000

ISBN7—81033—016—0/D·5

定价3.70元

前 言

行政诉讼法是与民事诉讼法、刑事诉讼法并列的三大诉讼法之一，是我国的一部重要基本法律。第七届全国人民代表大会第二次会议审议并公布了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国社会主义法制建设一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。它的公布和实施，对于我国公民、法人和其他组织监督国家行政机关依法行使职权，保护自己的合法权益，使宪法的有关规定落到实处；对于国家行政机关维护和保障自己依法行使职权，改进和提高行政工作；对于人民法院正确、及时审理行政案件，充分发挥行政审判工作的积极作用，都有重要的积极意义。

为了满足和适应各类成人院校、各级党校和有关院校教学的需要，尤其是行政管理院校教学和机关干部培训的需要，我们编写了这本书。全书共十五章，基本覆盖了行政诉讼法的全部内容，涉及到行政诉讼的所有原理。

我们编写本书时，注意以最近公布的《行政诉讼法》为依据，力求做到体系新颖、概念准确，吸取国内外行政法学最新成果，具有一定的理论深度，全面准确地介绍行政诉讼知识，使成人学员和机关干部能深刻地领会行政诉讼法，并对他们在依法运用行政诉讼权利，增强依法行政的观念，以及代表国家行政机关依法应诉等有所裨益。

参加本书编写的有部分管理院校、党校、高校从事行政法学和行政诉讼法学教学和科研的专业人员以及司法行政部

门从事实际工作的人员。值得高兴的是，由于大家的通力合作，本书能在不到一年的短时间内赶在我国《行政诉讼法》正式施行之前问世。虽然我们做了一件有意义的工作，但由于我们在行政诉讼法学研究方面刚刚起步，限于时间仓促，水平有限，错误和疏漏在所难免，有不当之处，敬希读者批评指正。

朱经邦

1990年1月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政诉讼法的调整对象	(1)
第二节 行政诉讼法律关系	(12)
第三节 我国行政诉讼法的历史发展	(18)
第二章 行政诉讼法基本原则	(23)
第一节 行政诉讼法基本原则概述	(23)
第二节 行政诉讼的一般原则	(27)
第三节 行政诉讼的特有原则	(34)
第三章 行政诉讼的受案范围	(42)
第一节 行政诉讼受案范围概述	(42)
第二节 我国行政诉讼的受案范围	(46)
第四章 行政案件的管辖	(58)
第一节 管辖概述	(58)
第二节 级别管辖	(60)
第三节 地域管辖	(65)
第四节 裁定管辖	(69)
第五章 行政诉讼参加人	(75)
第一节 当事人	(75)
第二节 共同诉讼人和第三人	(84)
第三节 诉讼代理人	(88)

第六章 行政诉讼证据	(93)
第一节 行政诉讼证据的定义和种类	(93)
第二节 举证责任与法院证据的调查和保全	(100)
第三节 证据的审查判断	(104)
第七章 期限、送达和诉讼费用	(112)
第一节 期限	(112)
第二节 送达	(119)
第三节 诉讼费用	(125)
第八章 起诉和受理	(135)
第一节 起诉	(135)
第二节 受理	(147)
第九章 审理和判决	(152)
第一节 第一审程序	(152)
第二节 第二审程序	(168)
第十章 复核程序和审判监督程序	(174)
第一节 复核程序	(174)
第二节 审判监督程序	(178)
第十一章 执行	(185)
第一节 执行概述	(185)
第二节 执行措施	(189)
第三节 执行程序	(195)
第四节 执行中几种特殊情况的处理	(200)

第十二章	行政诉讼附带民事诉讼 ·····	(205)
第一节	行政诉讼附带民事诉讼·····	(205)
第二节	行政诉讼附带民事诉讼的程序·····	(210)
第十三章	行政侵权赔偿责任 ·····	(221)
第一节	行政侵权赔偿责任的概念和特征·····	(221)
第二节	行政侵权赔偿责任的历史发展·····	(221)
第三节	行政侵权赔偿责任的原则·····	(229)
第四节	行政侵权赔偿责任的免除·····	(234)
第五节	行政侵权赔偿责任的特别诉讼程序·····	(236)
第十四章	涉外行政诉讼 ·····	(240)
第一节	涉外行政诉讼的概念及法律适用·····	(240)
第二节	涉外行政诉讼的基本原则·····	(242)
第三节	涉外行政诉讼的期间、送达·····	(248)
第十五章	行政诉讼法律监督 ·····	(252)
第一节	行政诉讼法律监督概述·····	(252)
第二节	国家权力机关对行政诉讼的监督·····	(257)
第三节	国家检察机关对行政诉讼的监督·····	(260)
第四节	国家审判机关对行政诉讼的监督·····	(266)
附录:		
	中华人民共和国行政诉讼法·····	(270)
	关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的说明·····	(285)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼法的调整对象

一、行政诉讼

(一) 行政诉讼的概念

行政诉讼是解决行政争议的一种诉讼制度。由于各国行政争议裁决的机关不同，裁决适用的程序不同，因此各国行政诉讼的概念亦不一致。我们只能说什么是某个国家的行政诉讼，很难对行政诉讼概念下一个统一的定义。例如在法国行政诉讼是指行政法院适用行政法，按照行政程序解决行政争议的诉讼活动。在英美，严格地讲，并不存在行政诉讼概念，甚至在法学词典中找不到行政诉讼概念，在他们那里，实质意义的行政诉讼，被称为司法审查。在南斯拉夫则将行政法院和行政法庭依照一定的程序受理和解决行政争议的活动，称其为行政诉讼。

我国学术界对什么是行政诉讼，众说纷纭，莫衷一是。归纳而言，大致有以下几种说法：

1、行政诉讼是指行政赔偿的诉讼，就是指由于国家机关执行公务的违法行为，给公民的权利造成损失时，公民向有关单位提出要求赔偿的诉讼。这种说法的弊端是，在主体上不够明确，在客体上过窄，因为行政诉讼的客体不能

仅限于行政赔偿。

2、行政诉讼是国家行政机关和司法机关受理和裁决行政案件的程序，称之为广义的行政诉讼。这种说法，把主体扩大到行政机关，失之过宽。

3、行政诉讼是指人民法院按司法程序解决行政案件的诉讼活动，称之为狭义的行政诉讼。根据世界各国和我国现状，我们倾向于这种说法，认为行政诉讼应作如下的表述：

所谓行政诉讼，是指相对人（公民、法人和其他组织）不服行政主体（行政机关及其委托的组织）所作出的处理决定，依法诉诸人民法院，后者据此在双方当事人和其他诉讼参与人参加下，对行政案件进行受理、审理、裁判以及执行裁判等诉讼活动的总和。

（二）行政诉讼的特征

根据上述定义，行政诉讼具有以下特征：

第一，行政诉讼以行政争议为处理对象。人民法院主持行政诉讼，处理行政案件，其实质是处理行政争议。而人民法院处理民事争议活动，不可能是行政诉讼，只能是民事诉讼。例如，行政机关因购置办公设备而发生的争议，男女因闹离婚而发生的争议，都是民事争议，不是行政争议，只能是民事诉讼处理的对象。

第二，行政诉讼以不服行政处理决定为前提。行政诉讼客体是行政主体所作的行政处理决定，无客体的行政诉讼不能成立。作为当事人中的相对人只能在两个条件下才能提起行政诉讼：（1）行政主体已作出处理决定。如果行政主体未作处理，或处理决定尚未作出，就不能而且也无法提起行政诉讼；（2）相对人不服行政处理决定。如果相对人已服行政处理决定，行政争议就不会发生，也就不能提起行政诉

讼。

第三，行政诉讼需由不服行政处理决定的相对人主动提起。这个特征表明：首先，行政诉讼只能由被处理的相对人一方提起，而不能由作出处理决定的行政主体一方提起。这是因为，相对人虽不服行政机关所作出的侵犯其权利的行政处理决定，但自身又没有能力推翻和改变这一处理决定，只能通过行政诉讼以维护其合法权益。而行政机关有单方的、强制性的行政处理权，无须借助行政诉讼手段来实现其意志。其次，行政诉讼是司法机关依申请的行为，而不是依职权的行为，如果没有相对人的主动起诉行为，人民法院不能作主动处理，这与刑事诉讼中的公诉案件需由人民检察院代表国家提起公诉，法院才予受理的情况不同。

第四，行政诉讼一概以行政机关为被告。这个特征是前一特征的另一种表述形式。这个特征表明，行政诉讼双方当事人的地位不同，相对人能是原告，有起诉权，而国家行政机关只能是被告，不能是原告，无起诉权，只有应诉权，亦无反诉权，这种不同的权利正好同行政法律关系上不平等相抵销。在行政法律关系中，国家行政机关较相对一方处于优越地位。国家行政机关拥有宪法赋予的很多权利，如命令权、处置权、强制处罚权等权力，与相对人之间关系是管理与被管理，命令与服从的关系，相对人是弱者，只能服从。因此，相对人需要通过行政诉讼作为补救手段以维护自己的合法权益，这种实体法上的不平等与诉讼法上的权利差异，构成总体上的平等，成为平等的平衡。

第五，行政诉讼必须依照行政诉讼法进行。行政诉讼法是行政诉讼法律规范的总称，它规定了行政诉讼活动的程序和诉讼参加人相互之间的法律关系，行政诉讼活动必须依照

行政诉讼法进行。这一特征使行政诉讼与民事诉讼，刑事诉讼相区别。民事诉讼依照民事诉讼法进行，刑事诉讼依照刑事诉讼法进行，我国于1989年4月4日公布了《中华人民共和国行政诉讼法》，该法是我国人民法院进行行政诉讼活动的主要法律依据。

（三）行政诉讼与行政司法及其他诉讼的区别

1、行政诉讼与行政司法的区别

行政司法指国家行政机关按照行政司法程序受理和裁决法律规定的特定争议活动。在我国，行政司法是行政复议和行政仲裁的总称。行政诉讼与行政司法相互配套，构成了我国解决行政争议的完整体系，二者有着以下的区别：

（1）主体不同。行政诉讼的主体是人民法院，人民法院在组织上属于司法机关系统；行政司法的主体是行政机关。行政司法机关有的就是主管行政机关本身，有的虽另设专门机构，但在组织上仍属于行政机关，属于行政机系统。

（2）行为性质不同。行政诉讼行为属于司法行为，它体现国家审判权形式；行政司法行为带有司法性，但根本性质仍属行政性，它体现国家行政权形式。

（3）标的不同。行政诉讼的标的是行政争议案件，即因行政管理而引起的行政机关同行政管理相对人之间的行政争议案件；行政司法的标的是法律规定的特定种类的争议案件，它包括特定的民事争议案件和特定行政争议案件。

（4）程序不同。行政诉讼适用的程序是行政诉讼法规定的程序，属司法程序；行政司法程序，既非一般行政程序，亦非完全的司法程序，而是具有行政性质的司法程序，成为一种特殊的法律程序。

（5）体系不同。行政诉讼有一个全国统一的司法体

系，从中央到基层设有最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院。上级法院监督下级法院的审判工作。当事人对法院第一审判决不服，可向上级法院上诉。行政司法的体系是分散的，不存在也不可能存在全国性的统一体系。一般来说，某个争议案件依法由某个特定的行政机关处理。

2、行政诉讼与刑事诉讼的区别

行政诉讼与刑事诉讼的区别比较明显：

（1）案件的性质不同。刑事诉讼审判刑事案件，被告人是被指控触犯了刑律应受刑罚的案犯；行政诉讼审判行政案件，被告是行使行政职权的行政机关。

（2）诉讼提起不同。行政诉讼一般由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的公民、法人或者其他组织提起。刑事诉讼的公诉案件由人民检察院代表国家提起公诉，自诉案件由被害人提起自诉。

（3）诉讼目的不同。行政诉讼的目的是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权。刑事诉讼的目的是为了查明犯罪事实，正确应用法律，以惩罚犯罪分子，保护人民。

（4）适用的法律（包括实体法和程序法）不同。行政诉讼适用的实体法是行政法，调整行政法律关系；适用的程序法是行政诉讼法，调整行政诉讼法律关系，所统定的程序制度，是用来保护行政法律关系的，刑事诉讼适用的实体法是刑法，调整刑事法律关系；适用的程序法是刑事诉讼法，调整刑事诉讼法律关系，所规定的程序制度是用以解决有关犯罪问题的。

3、行政诉讼与民事诉讼的区别

行政诉讼与民事诉讼都是在人民法院主持下的诉讼活动。与刑事诉讼相比，行政诉讼与民事诉讼比较接近，容易混淆。但是，行政诉讼与民事诉讼毕竟是两种不同的诉讼，存在着很大差异。其主要区别：

（1）处理对象不同。行政诉讼以行政争议为处理对象，民事诉讼以民事争议为处理对象。

（2）当事人不同。行政诉讼发生在行政机关和管理相对人之间，当事人包括行政机关，还包括管理相对人、即公民、法人或者其他组织。民事诉讼发生在公民之间、法人之间、公民和法人之间，当事人包括公民和法人。民事诉讼也可能发生在行政机关和法人之间，行政机关也可成为当事人。

（3）诉讼权利不同。在行政诉讼中，由于行政诉讼的特殊性，双方当事人享有的权利是不同的，行政诉讼的起诉权只属于相对人，被告行政机关没有起诉权、反诉权。民事诉讼双方当事人的权利是平等的，一方有起诉权，另一方有反诉权。

（4）处理的原则不同。行政诉讼与民事诉讼虽然有一些必须共同遵守的原则，如人民法院独立行使审判权原则，以事实为根据、以法律为准绳原则等。但也有着不同的处理原则，例如在行政诉讼中的复议前置原则，即行政争议在进入诉讼阶段以前，要将复议作为一个必经阶段。而民事诉讼不实行这一原则，民事诉讼只要发生民事权利义务争议，就可以直接向法院起诉。又如，行政诉讼的有限变更原则，即指人民法院对被诉行政机关的具体行政行为原则上不得变更，只是在行政处罚显失公正的情况下，才可变更。而民事诉讼不实行这一原则。还如行政诉讼的不停止执行原则，即

指在诉讼中原处理决定并不因起诉人提起诉讼而停止执行，而民事诉讼中并不存在此类问题，因而也不实行这一原则。相反地，民事诉讼的处分原则，即指当事人有权处分自己的民事权利和诉讼权利，这个原则对行政诉讼并不适用。

二、行政诉讼法

(一) 行政诉讼法概念

行政诉讼法是关于人民法院和诉讼参加人在审理行政案件中所进行的各种诉讼活动，以及所形成的各种诉讼关系的法律规范的总称。简言之，行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。

行政诉讼和行政诉讼法是两个不同的概念，二者既互相联系，又有着属性区别。它们的互相联系表现在：

1、行政诉讼是行政诉讼法产生的前提和基础，而行政诉讼法是行政诉讼的法制化结果。在社会生活中，有行政诉讼，才有行政诉讼法，行政诉讼法是适应行政诉讼的需要而产生的。由于国家行政机关在行政管理过程中不可避免地与管理相对人发生各种行政争议，认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的相对人要提起诉讼，·人民法院要运用司法程序解决行政争议案件，这就需要用法律形式把行政诉讼的程序、制度固定下来，成为指导行政诉讼活动的行为规范，并以国家的强制力保证实施，于是便产生了行政诉讼法，而行政诉讼法正是行政诉讼的法制化结果。

2、行政诉讼法规定了行政诉讼的基本内容，是有关行政诉讼的法律规范总和。行政诉讼包含两方面的内容：一是行政诉讼活动。行政诉讼法规定了行政诉讼活动的程序。从这方面讲，行政诉讼法同其他诉讼法一样，是程序法，它具有指导行政诉讼活动的职能；二是行政诉讼关系。行政诉

法规定了行政诉讼关系，即规定了诉讼参加人相互之间的法律关系。从这方面讲，行政诉讼法具有调整行政诉讼关系的职能。

3、行政诉讼法以行政诉讼为调整对象，行政诉讼法与行政诉讼的关系是调整与被调整的关系。行政诉讼法所规定和调整的行政诉讼活动和行政诉讼关系，二者统一于某一个具体的行政案件之中，紧密相联。

行政诉讼法与行政诉讼的区别表现在：

1、行政诉讼法是国家的基本法之一，它是被提升为国家意志的统治阶级意志的集中表现，是国家和社会整体利益的体现。而行政诉讼在整个社会中只限于某国家行政机关在行政管理过程中与行政管理相对人发生的行政争议，只涉及到某些公民、法人或者其他组织个别的、局部的利益。

2、行政诉讼法是国家法律体系中的重要组成部分，它是以国家强制力保证实施的、为全体社会成员所必须遵守的普遍性行为规则，具有强制性。而行政诉讼则是指相对人不服行政机关所作出的处理决定，提起诉讼，人民法院对行政案件进行审理活动，它包括双方当事人的诉讼活动和诉讼关系，对双方当事人以外的公民、法人或社会组织无拘束力。

3、行政诉讼法是规定办理行政案件程序的法律，具有法的普遍性、统一性、稳定性的特点，对行政诉讼而言，处于调整地位。而行政诉讼则是在法院主持下，由法院同诉讼参与人的诉讼活动和诉讼关系所组成，具有个别性、多样性、可变性的特点，对行政诉讼法而言，处于被调整地位。

（二）行政诉讼法的内容和形式

我国行政诉讼法包括下列内容：行政诉讼法的目的任务；行政诉讼的基本原则；行政诉讼受案范围；司法机关组

织体制；当事人参加诉讼地位，即原告、被告参加诉讼地位；证据；时效；强制措施；行政诉讼的程序，这是行政诉讼法的最主要内容，主要有起诉和受理、审理和判决以及执行等；行政诉讼保障。

行政诉讼法的形式有两类：一类是集中式，另一类是分散式。集中式是指有一部统一的行政诉讼法典，又称法典式，德国、法国和日本都有行政诉讼法典，我国于1989年4月4日公布的《行政诉讼法》就属于这种形式。分散式是指行政诉讼法律规范散见于宪法、法律和行政法规等法律性文件中，没有一部统一的行政诉讼法典，目前世界上很多国家的行政诉讼法表现为这种形式。我国在制定并公布《行政诉讼法》之前，曾采取这种分散式形式，主要有三部分：第一，《民事诉讼法（试行）》中适用于行政诉讼法的有关规定，例如该法第3条第2款，第131条和第132条；第二，各种单行法律法规中有关行政诉讼的规定，主要是关于行政案件受案范围以及是否要有行政复议作为前置方面的规定；第三，最高人民法院有关行政诉讼的规范性文件。例如，1985年11月6日发布的《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》，1986年10月24日发布的《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》。此外，在宪法、人民法院组织法等法律中也有一些适用于行政诉讼的法律规定。

行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。一国是否存在行政诉讼法典，构成该国行政诉讼是否成熟的表现，但不能据此认为该国没有行政诉讼法典，也就没有行政诉讼法。

（三）行政诉讼法的目的和作用

我国《行政诉讼法》第1条：“为保证人民法院正确、

及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法”。这是关于制定行政诉讼法目的的规定。

1、保证人民法院正确、及时审理行政案件

我国于1982年开始建立行政诉讼制度。1982年制定的民事诉讼法（试行）规定，人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。现在已有130多个法律和行政法规规定了公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉。自1986年8月武汉中级人民法院建立第一个行政审判庭以来，最高人民法院和地方各级人民法院陆续建立了1400多个行政审判庭，审理行政案件逐年增加，涉及治安、土地、林业、草原、环保、海关、渔业、交通、运输、邮政、商标等20多个部门。随着公民法律意识的增强，行政案件的收案肯定会有大量的增加，如无统一的行政诉讼法，迅速有效地审理行政案件将会十分困难。因此为了保证人民法院正确、及时审理行政案件，需制定行政诉讼法。

2、保护公民、法人和其他组织的合法权益

贯彻宪法规定的原则和十三大的精神，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益是行政诉讼法的根本目的。我国宪法规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，党的十三大报告指出，“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察”，“建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障”。但是这些规定只是宪法和十三大精神的原则规定，要真正实现这些原则，就必须有一部统一的行政诉讼法，保证这些原则在国家生活中贯彻实施，从而切实保障公民的合法权益，使公民在受到行政机关和行政机关工作人员不法侵害时能够通过诉讼途径得到司