



行政诉讼系列教材

本教材编委会主任委员
任建新

中国行政诉讼教程

中国政法大学出版社

行政诉讼系列教材

中国行政诉讼教程

主 编 熊先觉

副主编 许丽生

撰写人 许丽生 江必新 牟信勇

金俊银 熊先觉 潘祜周

中国政法大学出版社

中国行政诉讼法教程

主编/熊先觉

出版/中国政法大学出版社

印刷/河北省〇五印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/850×1168 1/32 印张/9 字数/200千

版次/1988年7月第1版 1988年7月北京第1次印刷

ISBN 7—5620—0138—3/D·134 定价:2.60元

行政 诉 讼 系 列 教 材

编 写 说 明

随着党和国家关于改革开放的总方针总政策的贯彻执行，我国社会主义商品经济的蓬勃发展，各种行政法律关系，特别是各种经济行政法律关系需要及时调整。因此，尽快健全行政诉讼制度，已经提上我国法制建设的重要日程。人民法院为了全面地行使国家的审判职能，依法维护行政秩序，保护公民和法人的合法权益，保障国家行政机关依法行使职权，确保四化大业的顺利进行，正在积极而又慎重地建立行政审判庭，切实有效地开展行政诉讼活动。许多国家行政机关及企业事业单位，也在为参加行政诉讼积极从事各项准备工作。在这种形势下，抓紧培训行政诉讼专业人才，已成为当务之急。为适应各有关方面培训行政诉讼审判人员、律师和行政机关、企事业单位行政诉讼代理人的需要，我们组织人民法院富有经验的审判人员和法学院校行政法教授、副教授多人，共同编辑这套《行政诉讼系列教材》，首批计有以下六册：

法学基础教程

中国行政法教程

中国行政诉讼教程

外国行政诉讼教程

行政诉讼常用法规总览

行政诉讼参考资料荟编

这套教材既可供有关机关、院校举办培训班选用，也可供国家行政机关、人民法院的工作人员和企业事业单位负责人和自修法

学的公民选作自学读物。

各册教材围绕行政诉讼选择材料和进行撰写，以简明、实用为原则，着重阐述基本概念、基本原理和现行法律、法规的主要规定，文字力求通俗流畅，深入浅出。

各册教材的编写，实行各册主编负责制。主编统稿后，由编委会组织审定。

由于国内对于行政诉讼的研究探讨，近几年刚刚起步，加以我国行政诉讼制度尚处于创建过程中，行政诉讼法尚未制定公布，许多问题尚缺乏法律依据。因此，本系列教材对于许多问题的阐述，只能是撰写者对于行政诉讼理论与实践进行探索的初步成果。为应急需，不揣浅陋，以求引玉，敬祈读者不吝赐教。至于有关行政诉讼制度方面的问题，自然应以国家立法机关颁布的有关法律为准。

行政诉讼系列教材编委会

1988年4月

行政诉讼系列教材编委会

主任委员	任建新
顾问	陶希晋 陈守一 鲁明健
委员	(以姓氏笔划为序)
	王 奇 王名扬 方 昕
	皮纯协 许丽生 张尚鸾
	周道鸾 罗豪才 费宗祯
	唐德华 董璠舆 熊先觉
执行主编	熊先觉 方 昕

更改呈①

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政诉讼的概念.....	(1)
第二节 行政诉讼的特征和种类.....	(6)
第三节 行政诉讼的审判机关.....	(12)
第四节 行政诉讼与民事诉讼法的关系.....	(17)
第五节 行政诉讼的作用.....	(19)
第二章 行政诉讼历史梗概	(24)
第一节 古代的御史制度.....	(24)
第二节 清末和北洋政府的行政诉讼.....	(26)
第三节 南京国民政府的行政诉讼.....	(27)
第四节 中华人民共和国的行政诉讼.....	(30)
第三章 行政诉讼法律关系	(34)
第一节 行政诉讼法律关系的概念和特点.....	(34)
第二节 行政诉讼法律关系的构成.....	(36)
第三节 行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭.....	(40)
第四节 行政诉讼法律关系的意义.....	(42)
第四章 行政诉讼基本原则	(44)
第一节 行政诉讼基本原则的概念和分类.....	(44)
第二节 行政诉讼的一般原则.....	(48)
第三节 行政诉讼的特有原则.....	(52)
第四节 有关行政诉讼原则的两个问题.....	(62)
第五章 行政诉讼范围	(67)
第一节 行政争议的概念和处理方式.....	(67)
第二节 行政诉讼的范围.....	(70)

第三节	关于行政诉讼范围的立法建议·····	(76)
第六章	行政诉讼管辖·····	(82)
第一节	管辖的概念和意义·····	(82)
第二节	确定管辖的一般规则·····	(83)
第三节	级别管辖·····	(84)
第四节	地域管辖·····	(86)
第五节	裁定管辖·····	(91)
第七章	行政诉讼参加人·····	(95)
第一节	当事人·····	(95)
第二节	共同诉讼人·····	(103)
第三节	第三人·····	(106)
第四节	诉讼代理人·····	(108)
第八章	行政诉讼证据·····	(111)
第一节	行政诉讼证据的概念和特征·····	(111)
第二节	诉讼证据的分类和种类·····	(113)
第三节	法院的证据调查和举证责任的分配·····	(118)
第四节	行政诉讼证据的审查和判断·····	(128)
第九章	行政诉讼强制措施·····	(143)
第一节	行政诉讼强制措施的概念、性质和意义·····	(143)
第二节	对行政机关的工作人员采用强制措施的可能性 和必要性·····	(145)
第三节	妨害行政诉讼行为的种类及其构成·····	(148)
第四节	行政诉讼强制措施的种类及其适用·····	(150)
第十章	行政诉讼期间、送达、诉讼费用·····	(153)
第一节	期间·····	(153)
第二节	送达·····	(156)
第三节	诉讼费用·····	(159)
第十一章	行政案件审理程序·····	(164)

第一节	第一审程序·····	(164)
第二节	第二审程序·····	(190)
第三节	审判监督程序·····	(201)
第十二章	行政诉讼附带民事诉讼·····	(204)
第一节	行政诉讼附带民事诉讼问题的提出·····	(204)
第二节	行政诉讼附带民事诉讼的概念和种类·····	(207)
第三节	行政诉讼附带民事诉讼的审理及其意义·····	(209)
第十三章	行政案件执行程序·····	(213)
第一节	执行概述·····	(213)
第二节	执行的主体和对象·····	(215)
第三节	执行的步骤和措施·····	(220)
第四节	执行的阻却和救济·····	(230)
附录一：行政法规中有关行政诉讼的条文（辑录）·····		(237)
附录二：行政诉讼案例（13则）·····		(260)

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼的概念

国家的行政管理，涉及面广，内容复杂，与人民的关系十分直接，行政争议难免。行政诉讼是解决行政争议的一种诉讼制度，其概念随国家法律对如何解决行政争议的规定而异。同时，还因人们对法律规定的理解或主张的不同而对行政诉讼下了不同的定义。外国对行政诉讼的法律规定不一，其定义不同，自不待言。现以我国而论，在当前的有关论著中，对行政诉讼所下的定义就有以下几种：

1. 行政诉讼是一种行政救济方法，指当事人受某一国家行政机关的违法或不当的处分以致合法权益遭受损害，经向原处分机关的直接上级机关提出诉愿后，对其作出的决定仍有不服，转向专门的司法机关（如行政法院）再次提出申诉，请求撤销或变更原处分或原决定的程序。^①

2. 行政诉讼是指当事人由于国家行政机关执行职务不当而使其权益受到损害，为请求撤销或改变原决定而向有关司法机关提出的申诉，是在司法机关和行政案件当事人及其他诉讼参与人的配合下，解决行政案件所进行的全部活动。^②

3. 行政诉讼是行政法律关系一方当事人请求享有处理行政案件权限的国家机关处理行政案件和该种国家机关接收、审理行

① 《法学词典》增订版，上海辞书出版社，1984年12月第2版，第337页。

② 《行政学词典》吉林人民出版社，1938年1月出版，第328页。

政案件并作出裁决的制度。

4. 行政诉讼是指由于国家机关工作人员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。

5. 行政诉讼是指国家行政机关之间，国家行政机关与社会团体、企业事业单位之间，国家行政机关与公民之间，因行政纠纷，依法由行政机关或司法机关处理解决的一种诉讼活动。

6. 行政诉讼是指为解决因行政机关实施行政行为而引起的行政纠纷的一种诉讼活动。广义的行政诉讼，是指国家行政机关间，国家行政机关与其他国家机关、社会团体、企业事业单位之间，国家行政机关与公民之间发生纠纷后，依法由行政机关或司法机关处理解决的一种诉讼活动。狭义的行政诉讼，是指行政纠纷发生后，仅仅由法院按司法程序处理的诉讼。

此外，还有一些与上述大同小异的提法。在我国法学界，对行政诉讼的含义主要是广义和狭义两种理解。但在司法界，普遍认为，行政诉讼是指公民和法人不服行政机关的决定（包括处罚、处分和处理），根据法律、法规的规定向人民法院提起的诉讼。

总而言之，何谓行政诉讼，众说纷纭，莫衷一是。由于我国尚未颁布行政诉讼法，学者各抒己见，见仁见智不同。所谓“程序”、“制度”、“诉讼”、“活动”，所谓“违法处分”、“行政违法”、“行政纠纷”、“行政案件”云云，各有侧重。

关于我国行政诉讼的概念，应从我国的实际情况出发，根据现行法律、法规的规定和司法实践来给它下一定义，方为适宜。否则，便难以完全符合实际。

《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第3条第2款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”这是我国行政诉讼的重要法律依据。正确理解这里所谓的“法律”和“行政案件”，则是了解我国行政诉讼概念的前提。

我们认为，这里所谓的“法律”，应从广义上理解。它包括：

(一) 全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律；(二) 国务院根据宪法和法律制定的行政法规；(三) 各省、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的与宪法、法律和法规不相抵触的地方性法规；(四) 民族区域自治地方的人民代表大会及其常务委员会依照当地政治、经济和文化特点制定的自治条例和单行条例。这里所谓的“行政案件”是指因行政争议而依法诉诸人民法院的案件。

行政争议是行政机关实施行政管理而引起的行政机关与行政管理相对人之间的争议，因此争议双方有一方必定是行政机关，争议双方在行政法律关系上的地位是不平等的，争议以行政管理相对人的依法提起而成为行政案件，其种类甚多，主要有：不服行政处罚的行政争议，如行政罚款争议；不服科以义务的行政决定的行政争议，如纳税争议；不服行政机关未予许可的行政处理决定的行政争议，如未批准专利权引起的争议；等等。这里仅简要提及，后面有关章节将详为讲述。

根据我国现行法律和行政法规的规定，当事人（即行政管理相对人，指公民、法人或非法人单位）不服行政处罚决定或其他行政处理决定，有下列五种解决办法：

1. 在法定期限内，当事人可以向上一级主管行政机关申诉或申请复议；

2. 在法定期限内，当事人可以直接向人民法院起诉；

3. 在法定期限内，当事人既可以向上一级主管行政机关申诉或申请复议，也可以直接向人民法院起诉；

4. 经向上一级主管行政机关申诉或申请复议后，对其裁决仍不服，在法定期限内，当事人可以向人民法院起诉；

5. 法律、法规只规定主管行政机关可以给予行政处罚，而对于当事人不服处罚时，能否向上一级主管行政机关申诉或申请

复议，或者能否向人民法院起诉，均未作规定。

从上述规定来看，我国解决行政争议的法律制度有二：一是行政复议制度；二是行政诉讼制度。前者指由国家行政机关自行解决，后者指由国家司法机关审理解决。其中，有的只限于申请复议，而不能诉诸法院；有的可诉诸法院，但须先经行政复议；有的则准当事人自由选择申请行政复议还是向人民法院起诉。这就是说，并非所有行政争议都由人民法院主管，行政复议也并非行政诉讼的必经程序。

行政诉讼既然是诉讼而不是非诉讼，理应只有当事人依法提起，并经人民法院依法审理才是行政诉讼。行政复议是行政活动，属于行政监督，或称为行政救济。人民法院依法审理行政案件是司法活动，属于司法监督，或称为司法保护。二者性质不同。行政复议并非行政诉讼的一种形式，亦非行政诉讼的组成部分。

基于上述，根据现行法律、法规的规定和司法实践，我国的行政诉讼是指人民法院依法审理行政案件的诉讼活动。如果再具体一些，可作如下表述：行政诉讼是指行政管理相对人不服行政机关行使职权所作的处理决定，依法起诉，人民法院依法审理的活动。

这个表述，包括五个要件：

1. 原告是行政管理相对人，即指公民、法人或非法人单位；
2. 被告是行使国家行政管理职权的行政机关，这是指作出行政处罚决定或其他行政处理决定的行政机关，或者是作出行政复议决定的行政机关；

3. 原告提起诉讼是由于不服国家行政机关行使职权所作的处理决定，包括行政处罚决定、其他行政处理决定和行政复议决定，其诉讼目的是请求人民法院通过审判活动审查和确认行政机关的行政处罚决定或其他行政处理决定或行政复议决定是否合法、正确；

4. 必须是法律、法规明文规定当事人可以向人民法院起诉的行政争议案件；

5. 必须是在法律、法规规定的期限内向有管辖权的人民法院起诉。

上述五个要件，紧密相联，缺一不可。

已如前述，目前人民法院受理的行政案件仅限于法律、法规规定可以向人民法院起诉的行政案件，并非所有的行政案件。这就是说，并非所有的行政案件都是通过行政诉讼来解决的。行政案件即行政争议案件。依法应向人民法院起诉的行政争议才谈得到行政诉讼问题。那么，目前这方面的法律、法规有多少呢？从1979年至1987年底，我国颁布的有关行政诉讼的法律、行政法规共有110余个。这些法律和行政法规，按行政管理的范围可分为：治安行政管理、海关行政管理、资源行政管理、科学技术行政管理、金融行政管理、交通运输行政管理、邮电行政管理、卫生行政管理、环境保护行政管理、城市行政管理、生产经营行政管理、商业行政管理、统计计量行政管理和税务行政管理等14类。今后还将不断制定和颁布新的法律和行政法规，其类别必将增多，其归类亦将有所调整。

我国目前的行政诉讼的范围是采取列举式，即由单行的法律和行政法规逐个规定的。随着行政立法的日益完备，行政诉讼的范围必将逐步扩大，而其立法技术亦会从列举式改为概括式。所谓概括式，就是由统一的行政诉讼法作概括性的原则规定。我们认为，可以建议将来在行政诉讼法中有下列原则规定：（一）对于国家行政机关所作的行政处罚决定，除法律另有规定外，均可提起行政诉讼；（二）对于国家行政机关所作的授予权利或者承担义务的行政决定，除法律另有规定外，不得提起行政诉讼；（三）国家行政机关作出行政决定属于违法、越权、滥用权力或者决定本身有严重错误，以致给当事人造成损害的，当事人有权通过诉讼

得到行政赔偿。这种规定就是概括性规定加上了限制性排除的方式。根据许多国家的规定,关于不得提起行政诉讼的限制性排除,主要是指:①有关国防、外交方面的决定;②关于行政机关内部的人事处理决定;③行政机关之间的职权争议和行政区域决定。这些规定可以供我国行政诉讼立法的参考。

行政诉讼的范围,一般容易将民事诉讼误为行政诉讼。这需要说明一下行政诉讼当事人双方的法律地位问题。在行政法律关系上,行政机关和行政管理相对人(即公民、法人或非法人单位)处于管理和被管理、处分和被处分的不平等地位。在行政诉讼法律关系上,被告必须是行政机关,行政诉讼能否产生的主动权则在行政管理相对人,即行政机关处于被动地位。因而就既不应把平等的民事主体之间的权利义务争议即权益争议的民事案件作为行政诉讼,也不应把宣告失踪人死亡等非权益争议的特种民事案件、以及申请执行案件和当事人不服仲裁裁决而向人民法院起诉的民事案件作为行政诉讼。这里只提出问题,待有关章节讲述。

行政诉讼的争论问题甚多,中外皆然。我国行政诉讼处于初创阶段,探讨和争论的问题就更多一些。建立健全我国行政诉讼制度,一方面要从我国实际出发,总结实践经验(包括立法与司法两方面的实践经验),不应唯洋唯书;另一方面还要进行超前性研究,借鉴于我有用的外国经验,不应固步自封。这样才能使具有中国特色的社会主义行政诉讼制度早日完善起来。

第二节 行政诉讼的特征和种类

一 行政诉讼的特征

(一) 诉讼的种类和实质

行政诉讼的特征，主要指它与其他诉讼的区别。这应首先了解诉讼有哪些种类及其实质。

我国古代称诉讼为“狱讼”。“狱”指刑事，“讼”指民事，即所谓“争罪曰狱，争财曰讼。”^①至元朝始出现“诉讼”一词。在《大元通则》中有一篇以“诉讼”命名，仍仅指刑事诉讼、民事诉讼，尚无行政诉讼。在封建社会里，等级森严，官民不平等。下不得告上，民不得告官，当然无行政诉讼制度。

行政诉讼是资产阶级民主革命的产物。现代国家把诉讼分为民事诉讼、刑事诉讼和行政诉讼三大类。民事诉讼解决当事人之间的权利义务争议，刑事诉讼解决被告人是否犯罪和如何适用刑罚，行政诉讼解决行政机关的行政行为是否合法、正确。三者大不相同。行政诉讼只是诉讼的一种。

诉讼的实质指司法机关行使国家的审判权，依法审判诉讼案件和当事人为保护自己的合法权益所依法进行的活动。

（二）行政诉讼的特征

各种诉讼有共性，但各有其个性。个性就是特点、特征。行政诉讼的特征，主要是：

1. 案件性质是行政争议，是由于国家行政机关行使职权所作的行政处罚决定或其他行政处理决定（含作为和不作为），当事人不服所引起的争议，调整行政法律关系；

2. 被告是行政机关，而公民始终不得为被告；

3. 行政机关和行政管理相对人之间处于管理和被管理、处分和被处分的不平等地位，但在诉讼阶段，司法机关必须保护当事人双方平等地行使合法的诉讼权利与履行应尽的诉讼义务；

4. 解决争议的法律依据是行政管理法规，诉讼目的是解决行政处罚决定或其他行政处理决定是否合法、正确的问题；

① 《周礼·秋官·大司寇》。

5. 行政诉讼的基本原则,除有的与民事诉讼相同甚至有与刑事诉讼相同的以外,还有其特有的基本原则,如诉讼不停止执行原则等。

二 行政诉讼与其他诉讼的区别

(一) 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,主要是:

1. 案件性质不同。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。刑事诉讼除自诉案件由自诉人提起自诉外,其余均由人民检察院提起公诉,其他机关、团体和个人包括被害人在内都不得提起刑事诉讼;行政诉讼由合法权益受到损害的公民或利害关系人、法人或非法人单位提起诉讼。

3. 主体地位不同。刑事诉讼的公诉人具有代表国家提起公诉和进行法律监督的双重身份,而刑事被告人是受审判者,可能成为科刑对象,双方的诉讼地位根本不同;行政诉讼双方当事人依法享有平等的诉讼权利和依法履行应尽的诉讼义务。

4. 诉讼目的不同。刑事诉讼的目的在于揭露犯罪,惩罚罪犯,保护无辜,维护社会秩序和人民生命财产的安全;行政诉讼的目的在于保护公民、法人或非法人单位的合法权益,保障行政机关依法行使职权。

5. 适用法律不同。刑事诉讼适用刑事法律规范(包括实体法和程序法);行政诉讼适用行政法律规范。两种法律规范的内容不同。在实体法上,如规定惩治犯罪与规定行政管理根本不同;在程序法上,如追究犯罪、执行刑事判决,与裁决行政行为是否合法、正确,恢复原告遭受行政行为所损害的合法权益等,大不相同。