

行政诉讼法概论

主编 周 健 王学成

西北大学出版社

行政诉讼法概论

主 编 周 健 王学成

副主编 张 力

西北大学出版社出版发行

(西安市太白路)

新华书店经销 西北大学印刷厂印刷

787×1092mm 1/32开本 8.75印张 190千字

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

印数：1——5,000

ISBN 7—5604—0187—2/D·9 定价：3.00元

编者的话

《中华人民共和国行政诉讼法》于1989年4月4日通过，并将于1990年10月1日起生效实施。为了更好地宣传、贯彻实施这部重要法律，我们组织编写了《行政诉讼法概论》一书。

本书以马克思主义法学理论为指导，以《中华人民共和国行政诉讼法》为依据，对法典所涉及的各项诉讼制度进行了理论上的阐释与揭示；对于在诉讼理论上有争论的个别问题，作者本着科学求实的态度，进行了适当的分析，并提出了自己的意见。

由于我们水平有限，所以书中难免会有不当之处。敬请读者不吝指正。

本书各章分工如下（按所写章节先后为序）：第一章第一、二、三、五节，王学成；第一章第四节，第三、十四章，郑周鹏；第二、十章，杨俊峰、侯明光；第四章，张宝荣；第五章，李文霞；第六章，王永华；第七章，王忠军；第八、九章，姚莉英；第十一章，陈忠震；第十二、十三章，张力、徐其萍；第十五章，周健。

本书在写作过程中，得到了上述各作者所在单位的大力支持。西北大学出版社何惠昂同志为本书的出版作了大量的工作；西北大学法律系魏鹏娟、李丽莉同学为本书部分书稿的抄写及整理，付出了大量的时间。在此，我们一并表示诚挚的谢意。

目 录

第一章 行政诉讼法的概念

- 第一节 行政诉讼的概念…………… (1)
- 第二节 行政诉讼的性质和作用…………… (11)
- 第三节 行政诉讼法的概念…………… (15)
- 第四节 我国行政诉讼法的基本任务…………… (16)
- 第五节 行政诉讼法与相关部门法的关系…………… (20)

第二章 行政诉讼法律关系

- 第一节 行政诉讼法律关系的概念及其特征… (25)
- 第二节 行政诉讼法律关系的构成要素…………… (29)
- 第三节 行政诉讼上的法律事实…………… (41)
- 第四节 行政诉讼法律关系的意义…………… (43)

第三章 我国行政诉讼法的基本原则

- 第一节 行政诉讼法基本原则的概念、确定
标准 and 意义…………… (46)
- 第二节 我国行政诉讼法的基本原则…………… (49)

第四章 行政诉讼的受案范围

- 第一节 受案范围概述…………… (70)
- 第二节 我国行政诉讼法对受案范围的规定… (77)
- 第三节 我国行政诉讼法对受案范围的例外
规定…………… (85)

第五章 行政诉讼管辖

第一节 管辖的概念	(88)
第二节 级别管辖	(91)
第三节 地域管辖	(95)
第四节 裁定管辖	(101)

第六章 行政诉讼参加人

第一节 当事人	(107)
第二节 共同诉讼人	(113)
第三节 第三人	(118)
第四节 行政诉讼代理人	(119)

第七章 行政诉讼证据

第一节 行政诉讼证据的概念和特点	(123)
第二节 行政诉讼证据的种类	(125)
第三节 行政诉讼证据的收集和调查	(130)
第四节 行政诉讼证据的审查、判断和保全	(136)

第八章 对妨害行政诉讼的强制措施

第一节 强制措施概述	(143)
第二节 妨害行政诉讼行为的种类和构成	(145)
第三节 行政诉讼强制措施及其适用	(149)

第九章 行政诉讼的期间、送达及诉讼费用

第一节 期间	(153)
第二节 送达	(158)
第三节 诉讼费用	(160)

第十章 行政案件的审理程序(一)

第一节 第一审程序的概念及其意义	(165)
------------------	---------

第二节	人民法院审理行政案件的依据·····	(167)
第三节	行政复议与起诉·····	(170)
第四节	对起诉的审查和受理·····	(176)
第五节	开庭审理·····	(179)
第六节	对一审案件的裁判·····	(193)
第十一章	行政案件的审理程序(二)	
第一节	二审程序的概念及其意义·····	(195)
第二节	上诉的提起和审理·····	(198)
第十二章	行政案件的审理程序(三)	
第一节	审判监督程序的概念和意义·····	(210)
第二节	再审的提出·····	(214)
第三节	当事人的申诉·····	(217)
第四节	再审案件的审判·····	(222)
第十三章	行政侵权赔偿责任	
第一节	行政侵权赔偿责任的概念、特点和意义·····	(225)
第二节	请求赔偿的条件和程序·····	(231)
第三节	行政赔偿案件的审理方式·····	(238)
第四节	行政侵权赔偿责任的归属·····	(241)
第十四章	行政案件的执行程序	
第一节	执行程序概述·····	(245)
第二节	执行的一般规定·····	(251)
第三节	执行措施·····	(253)
第四节	执行中止、终结和执行救济·····	(260)
第十五章	涉外行政诉讼	
第一节	涉外行政诉讼的概念·····	(266)

第一章 行政诉讼法的概念

第一节 行政诉讼的概念

一、诉讼的概念和类型

行政诉讼由“行政”和“诉讼”两个词语组合而成。因此，要了解什么是行政诉讼，就必须先认识诉讼的含义。

从文字的像形来考察，“诉”，从言从斥，即指以言词斥责之意；“讼”，从言从公，即指言之于公之意。中国古代文献《周易·讼卦》有注释道：“讼，争也，官之以公也”。《六书》上说：“讼，争曲直于官有司也。”凡此种表明，“诉讼”一词，从原来意义上讲，系指将争执之事告之于政府机关作出判断之意。我国历代通称诉讼为“讼”，或为“狱”，“狱讼”，称案件的审理为“听讼”、“断狱”、“折狱”、“察狱”、“治狱”，或“听讼断狱”、“听讼折狱”。据对有关史料的考察，在唐宋以前的法律典籍中，没有出现过“诉讼”一词用语。

“诉讼”一词见之于我国法律，始于《大元通制》，其十三篇即以“诉讼”命名。其后，明清刑律中也都对诉讼作了规定。但是，中国古代实行诸法合一，实体法和程序法混同，没有民事诉讼的单独立法；由于中国古代等级森严，官

民不平等，下不得告上，民不得告官，因而，更无所谓行政诉讼立法。制定行政诉讼法只是在近代社会的事情。

以上说明了作为法律概念的“诉讼”一词的由来。但是作为诉讼法学的研究，更需要我们理解并把握它的内容、含义和实质。

所谓诉讼，按照一般的理解，是指国家司法机关在当事人和其他诉讼参与人参加下，依照法定的诉讼程序，解决具体争讼的活动。就诉讼的外在形式而言，它是司法机关代表国家适用法律的一种活动；就诉讼的内在实质来讲，它是国家行使统治权的一种方式，具有鲜明的阶级性和强制性。国家司法机关参与诉讼，其目的在于通过对国家赋予的司法权的行使，查明案件事实的真象，惩罚违法的或犯罪的行为，保护有关当事人的合法权益，维护对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。

诉讼是一个法律概念。从法学理论上讲，作为诉讼活动一般具有以下几个特点：

1、诉讼是一种争讼活动，这种活动的发生，是由于出现了民事纠纷、行政争议或者刑事犯罪事件，请求国家司法机关处理、解决而引起的。没有发生民事纠纷、行政纠纷或刑事犯罪事件，或者虽发生了这些纠纷或事件，但还没有通过国家司法机关处理、解决，就不存在诉讼问题。

2、诉讼是国家司法机关和有关当事人共同进行的 活动，是双方活动的有机结合。一般地讲，没有当事人的活动，司法机关的活动也就无从进行，从而也就没有诉讼。同样，仅有当事人的活动，而无司法机关的活动，则诉讼活动尚未开始，也无缘称之为诉讼。

3. 诉讼活动必须依法进行,即是说,当事人提起诉讼,必须向法律规定的有权受理诉讼的司法机关提出,而且,起诉也必须符合法定的条件。对司法机关来说,其诉讼活动也必须依照法定程序进行。只有有关当事人和司法机关的诉讼活动都符合法律的规定,才能保证诉讼结果的公正性。

4. 诉讼有其特定的目的。司法机关进行诉讼活动的目的,是为了通过诉讼形式,按照统治阶级的意志和利益行使审判权,解决民事纠纷、行政争议或者惩处刑事犯罪分子,以维护对其有利的社会关系和社会秩序,从而稳固其统治。而当事人进行诉讼活动,其目的则在于通过行使诉讼权利,使其相对的侵权人受到某种法律处罚,从而使自己精神或物质的利益得到抚慰或补救。

上述四个特点,是诉讼这一国家活动形式区别于国家其它活动的主要之点,也是诉讼本身具有的特殊性。

在诉讼法学理论上,根据诉讼所要解决的实体问题的不同和诉讼形式上的差异,一般将诉讼区分为刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三种类型。凡是适用刑事法律并通过起诉、审判活动解决被告人是否构成犯罪和应受刑罚问题的诉讼,叫做刑事诉讼。凡是适用民法、婚姻法并通过相应的诉讼程序解决财产、继承、婚姻家庭纠纷的诉讼,叫做民事诉讼。凡是适用实体行政法规并通过与之相应的程序法解决行政争议的诉讼,叫做行政诉讼。

二、行政诉讼的概念

(一) 行政争议

行政争议的发生是引起行政诉讼的前提和基础。因此,

研究行政诉讼的概念，不能不从行政争议谈起。

行政争议是行政主体在执行公务过程中，与行政权相对人之间发生的争议。从中外行政立法与行政司法实践看，行政争议的解决，基本是通过行政复议和行政诉讼两项制度完成。前者是指争议由行政机关自行解决，而后者则是指争议由国家司法机关审理解决。就两项制度的性质而言，行政复议是行政活动，属于行政监督，或称行政救济。法院审理行政案件是司法活动，属于司法监督，或称司法保护。可见，行政诉讼只是解决行政争议的途径之一，并非唯一的方式。

所谓行政争议，亦称行政纠纷，它是指行政机关行使行政职权进行管理时，行政机关同行政权相对人就行政机关的管理行为合法与否而发生的争议。在行使行政权力的过程中由于行政客体的复杂性及行政主体认识上的局限性，不可避免地会发生数量繁多内容复杂的行政争议，但是，从发生争议的主体考察，行政争议基本上可以归纳为两类，一是行政机关与行政权相对人（包括公民、法人和其他组织）之间发生的争议，可称为外部行政争议；一是行政机关之间发生的争议（例如，行政机关对管理权限的争议），可称为内部行政争议。在这两种行政争议中，只有外部行政争议才能引起行政诉讼。

行政争议作为法律纠纷之一种，具有以下几个特点：

1. 从争议的主体看，一方是行政机关，包括接受行政机关委托与授权的公民或社会组织，另一方是依法接受行政机关管理的行政权相对人。既谓之行政争议，则必有行政机关的参与，没有行政机关参与的争议就不成其为行政争议。行政权相对人的范围比较广泛，它主要包括公民、企事业单位

和各种社会团体。争议的主体包括两方当事人，但并不排除几个行政权相对人作为一方同一个或几个行政机关作为另一方之间发生的争议。只是在这种情况下，争议必须围绕几个行政机关的相互联系的同一行政行为提出。

2. 从争议的时间看，必须是发生在行政管理活动的过程中，即只有在行政机关依其职权实施行政行为的过程中，因其行为对行政权相对人的权利的实现和义务的履行产生了不利的影响，行政权相对人才能提出争议。例如被予以行政处罚的行政权相对人，因不服享有治安处罚权的公安机关所做的行政处罚决定，提出行政争议；商标注册申请人因不服享有商标注册管理权的商标局所做出的不予注册的决定，提出行政争议，等等。总之，超越行政行为之外的争议，不属于行政争议。

3. 行政争议一般在两个领域内发生，一是因对行政机关的某种抽象行为的合法性持有不同的看法而产生的争议。例如，某市规定不准生产软管饮料，有人认为这个规定同《中华人民共和国食品卫生法》相抵触，是违法的，但该市认为其规定符合《中华人民共和国食品卫生法》的精神。二是因对行政机关的某种具体行政行为的合法性持有不同的看法而发生争议。例如，城建局认为某厂的一座建筑物是违章建筑，但该厂认为城建局的决定违法；公安机关认为某人违反了治安管理处罚条例，应予处罚，但该人认为没有违法，不应处罚。

上述行政争议的特点，也是行政争议的成立要件，三者相互联系，表明了行政争议同经济、民事、刑事等纠纷的区别。

（二）行政复议

如前所述，行政复议是解决行政争议的方式之一。所谓行政复议，是指公民、法人或者其他组织不服有关行政机关的行政处罚或其他处理决定，依法向原处理机关的上级行政机关提出申诉，由上级行政机关对该行政处理决定是否合法重新进行审议并作出裁决的行政程序制度。它是行政机关在行政系统内自己解决行政争议的一种方式，在理论上，有的学者称其为行政诉愿。

根据这一定义，行政复议具有以下特点：

1. 行政复议活动是由行政争议引起的，而这种争议是由于国家行政机关及其工作人员在行政管理中的不当或违法行为造成的，即争议的当事人一方必须是国家行政机关或其工作人员。值得注意的是，随着我国经济体制和政治体制改革的深入进行，行政机关简政放权，出现了行政机关授权企事业单位的情况。例如，近年来国务院公布的《家畜家禽防疫条例》中，参加检疫的不但有国家行政主管机关，而且还有某些企事业单位，甚至有些劳改农场的某些机构也享有检疫权力。检疫本是国家行政主管部门通过对进入食品消费领域的家禽进行全面的卫生检疫，决定发给或不发给合格证书的行为。虽然它体现了国家权力的行使，是代表国家进行行政管理。但是，随着我国经济的不断发展，商品数量的不断增加，这种全部由行政主管部门包下来的做法，已不适应形势发展的需要，于是，出现了上述情况，即由国家行政主管部门授权某些企事业单位行使此项职权。对这种现象如何看待？我们认为，虽然从表面上看，行政权的主体是企事业单位，一旦发生了争议，也只是企事业单位之间、企事业单位

与公民之间的争议，但是，企事业单位对这种权力的获得都要经主管行政机关的授权，并且严格受行政主管部门的监督检查，而代表行政主管机关从事行政管理活动。所以，它们之间发生的争议仍属行政争议。

2. 审议行政争议的国家行政机关，可以是上级行政机关，也可以是法定的有权处理行政争议的特定国家行政机关。从我国的实际情况看，有权处理行政争议的行政复议机关有三种：一是设在行政机关内，独立于其他机构的专门机构，如某些行政机关内的信访机构；一种是不另设机构，由本机关领导或机关裁决；还有一种是在本机关外设独立的裁判机构，如负责仲裁经济合同纠纷的经济合同仲裁委员会。

3. 行政机关处理行政争议，是按行政程序进行的，它不同于人民法院适用行政诉讼程序对行政争议的处理。从实践上看，行政机关进行行政复议的行政程序，主要有调解和裁决两种。但事实证明，这种复议程序对保证及时解决行政争议和促进行政高效率尚未发挥应有的作用，因此还有待我国立法的进一步完善。

4. 进行行政复议的前提，必须是公民、法人或其他社会组织在行政实体法上的合法权益遭受损失，而这种损失是由于行政机关及其工作人员在执行职务时的不当或违法行为所致。至于行政机关在行政活动中的合法行为致使公民、法人或其他组织的权利受损时，由行政机关负责予以行政损失补偿。只是由于行政活动的不当或违法造成损失时，公民、法人或其他组织才可以向行政主管机关申诉，要求复议，并申请行政机关予以补救。

国家设立行政复议制度，对于保护行政权相对人的合法

权益免受违法行政行为的侵犯具有十分重要的意义。实践证明这是一项必不可少的制度。但是，由于进行行政复议的是性质相同的上级行政机关，这就容易使行政权相对人对复议的结果产生不信任感。另外，无论是做出具体的违法行政行为的行政机关，还是进行复议的上级行政机关，其行为本身也需要国家司法机关的监督，以确保其公正地进行。因此，为了充分保护行政权相对人的合法权益，防止行政复议的不公正性，我国行政诉讼法规定，对行政争议实行司法最终保护的原则，即行政权相对人对行政机关的复议结果不服的，可以向人民法院起诉，以使自己被违法行政行为侵犯的权益通过司法程序得到补救。

（三）行政诉讼的概念

行政诉讼是国家活动的一个特定概念，它是指人民法院在双方当事人及其他诉讼参与人参加下，依照法定程序，审理和解决行政案件的活动。行政诉讼所要解决的中心问题，是行政机关和行政权相对人之间发生的行政争议问题，即解决行政机关的具体行政行为是否合法，以确定行政权相对人的请求是否成立，从而做出司法裁判的问题。行政诉讼的一切活动，不论是人民法院的活动还是当事人及其他诉讼参与人的活动，都是围绕这一中心问题展开的。行政诉讼就解决问题的形式和方法来说，是采取“诉讼”的形式和方法，即人民法院对行政争议的解决，是在当事人和其他诉讼参与人参加下，依照法定程序进行的。也就是说：

1. 行政诉讼是作为国家司法机关的人民法院解决行政争议的活动，不同于解决其他问题的活动。

2. 行政诉讼不只是人民法院的活动，而是司法机关在

当事人和其他诉讼参与人参加下共同进行的活动。

3. 作为行政诉讼当事人的原告和被告，只能分别是特定的行政权相对人和特定的行使行政管理权力作出具体行政行为的行政机关。这是由当事人双方在行政法律关系中的不同地位所决定的，也是行政诉讼区别于民事诉讼的根本点之一。

4. 行政诉讼具有严格的法律性质，必须依照法定程序有步骤有次序地进行，人民法院和当事人以及其他诉讼参与人，都不得违反、超越或颠倒诉讼程序进行诉讼活动。

以上几点必须同时具备，才能构成行政诉讼。这也是行政诉讼本身具有的特点。

行政诉讼就其实质来说，是国家行使司法管辖职能的一种活动，也是国家行使统治权的一种方式，具有鲜明的阶级性和强制性。人民法院代表国家进行行政诉讼的目的，在于查明事实真相，解决行政纠纷，理顺官民关系，以最终达到维护统治阶级利益和统治秩序的目的。

值得一提的是，我国行政诉讼法颁布以前关于行政诉讼的概念如何界定，在法学界曾一度争论颇烈，但基本上可以概括为狭义和广义之说。对行政诉讼做狭义理解者认为，行政诉讼是人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下，按一定的程序和方式解决具体行政争议的活动。其理由是，既然行政诉讼也是诉讼，因此只有人民法院运用司法程序审理案件的活动，才能称之为行政诉讼。对行政诉讼作广义理解者认为，行政诉讼既指人民法院审理行政案件的活动，也包括行政机关按行政程序解决行政争议的活动。他们认为，行政诉讼是指国家行政机关之间，国家行政机关与其他国家机

关之间，国家行政机关与企事业单位、社会团体之间，行政机关与公民之间，因行政争议，依法由行政机关或司法机关处理解决的一种诉讼活动。

从当今各国的行政立法实践看，有的国家是从广义上规定行政诉讼程序，有的国家是从狭义上规定行政诉讼程序。无论是广义还是狭义的规定，都是各国立法者根据本国的政治、经济发展变化的状况及司法实际情况的需要而做出的。我国行政诉讼法总结多年来的行政司法的实践经验，根据我国现阶段经济、政治发展的特点及需要，对行政诉讼程序从狭义上做了规定。行政诉讼法第1条规定：“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”。第2条规定：“公民、法人或者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。”第37条规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。”这些规定表明，我国的“行政诉讼”，是指人民法院依照法定程序解决行政争议的活动。而行政机关依照行政程序对行政争议所进行的行政复议活动，其性质仍然属于行政行为的范畴，并非是诉讼形式的一种，两者不应混同，否则就会导致以行政否定司法或以司法削弱行政的结果。

第二节 行政诉讼的性质和作用

一、行政诉讼的性质

关于行政诉讼的性质，前面已略谈及，这里我们再稍做系统的论述。

行政诉讼的性质，在不同的社会形态、不同性质的国家具有不同的内容。这是因为调整行政诉讼活动的行政诉讼法总是由一定性质的国家制定的，在这种法律中，总要体现统治阶级的国家意志，所以说，有什么性质的国家，就有什么性质的行政诉讼法，就有什么性质的行政诉讼活动。

在我国现阶段，行政诉讼是在享有国家审判权的人民法院主持下，由诉讼参与人共同参加处理行政争议的一种活动。这种活动的性质首先表现在，它是解决行政纠纷，实施权利救济的一种有效手段。现代国家，行政权力不断加强，行政活动日益频繁，社会生产活动的各方面，都离不开行政管理。行政机关在实施行政管理时，一方面，由于管理对象处于不断变化之中，管理事务纷繁复杂，而行政管理者自身的认识能力也有其局限性。在这些因素作用下，行政机关及其工作人员在作出某种具体行政行为时，难免会侵犯到行政权相对人的某种合法权益，从而导致纠纷的发生。另一方面在行政队伍中，有个别行政人员在行政过程中，基于某种动机，往往会作出越权行政或滥用行政权力的行为，而这种行为必然会造成特定行政权相对人合法权益的侵犯，致使纠纷发生。在这些情况下，上级行政机关的复议固然是解决纠纷