

中国逻辑与语言函授大学

行政诉讼法原理

朱维究 主编

法学室



中国政法大学出版社

行政诉讼法原理

主编 朱维究

中国政法大学出版社

行政诉讼法原理

主编/朱维究

印刷/顺义小店印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/32 毫米787×1092 印张 8.625 字数193千字

版次/1988年8月第1版 1988年8月北京第1次印刷

印数/1—6500

中国政法大学出版社

定价：2.95元

北京市学院路41号 ISBN 7—5620—0126-x/D·122

序

为适应我国改革的深入发展和政府职能的转变，迫切需要有计划地培养一支素质较高的政府法制工作干部队伍。根据培训政府法制干部的要求，国务院法制局与中国政法大学联合编写了政府法制干部培训系列教材。这套教材分基础学科与部门法学科两部分。基本法律课程是由中国政法大学的教授、学者编写，专门法律课程由国务院及有关部委的专家和具有丰富实际经验的各级领导干部编写。它不仅适用于政府部门法制干部进修和自学，对于大学法律院系师生教学以及一切有志于法律知识学习的人自学都有参考价值。《行政诉讼法原理》是这套系列教材的一种。

行政管理是一门科学。研究这门科学为的是掌握国家管理的规律，从盲目变成自觉。要提高行政管理的效率，并达到预期的管理目标，必须学习和掌握行政管理科学化的规律。行政管理更需要法治，现代的国家管理从根本上说，是法律的管理。在政府法制中不仅要有完整的行政法律规范体系，而且要求有严格的行政法律监督手段和严明的行政执法体制。只有把行政管理纳入有章可循的法治轨道，才能够抗拒个人擅权和以权谋私。正因如此，党的十三大给予行政管理法制化以高度重视，明确指出，“要使行政管理走上法制化的道路。”

行政管理还需要懂法治善管理的人才。实施国家公务员制度就需要培养和造就一大批行政管理的公务人员，使合格的优秀人才进入各级政府机关。对现有行政工作人员，首先

是政府法制工作人员进行政府法制培训，是达到公务员标准的重大措施之一。

国务院法制局与中国政法大学为此联合举办政府法制干部培训班，并编写这套政府法制干部培训系列教材。希望它在促进我国政府法制工作方面起一定作用。从发展趋势看，这套教材对于各级领导干部，特别是对各级主要行政领导干部和政府法制干部，是必读的教材。

编写这类教材在我国尚属初次尝试。初试者，必有新颖、独特之处；当然也会有不足和败笔。相信这套教材定会在使用过程中更加成熟、完善。

中国政法大学校长

江 平

国务院法制局副局长

黄曙海

1988年6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·····	(18)
第三节 行政诉讼法学·····	(24)
第二章 行政诉讼的历史发展·····	(30)
第一节 资本主义国家行政诉讼的历史 发展·····	(30)
第二节 社会主义国家行政诉讼的历史 发展·····	(42)
第三节 中国行政诉讼的历史发展·····	(45)
第三章 行政诉讼的基本原则·····	(48)
第一节 行政诉讼基本原则·····	(48)
第二节 行政诉讼的一般原则·····	(53)
第三节 行政诉讼的特殊原则·····	(60)
第四章 行政诉讼主体·····	(71)
第一节 审判机关(一)·····	(71)
第二节 审判机关(二)·····	(74)
第三节 诉讼参加人·····	(88)
第五章 行政诉讼证据·····	(98)

第一节	行政诉讼证据的涵义和种类·····	(99)
第二节	举证责任与法院证据调查·····	(104)
第三节	行政诉讼证据材料的审查判断·····	(111)
第六章	期间、送达、诉讼费用·····	(122)
第一节	期 间·····	(122)
第二节	送 达·····	(125)
第三节	诉讼费用·····	(127)
第七章	诉讼的提起与受理·····	(132)
第一节	起诉要件·····	(132)
第二节	起诉效果·····	(139)
第三节	诉讼的受理·····	(142)
第八章	审理·····	(145)
第一节	审理的准备与方式·····	(145)
第二节	审理的内容与中止·····	(147)
第三节	妨碍审理的排除措施·····	(152)
第九章	行政判决和效力·····	(160)
第一节	行政诉讼判决·····	(160)
第二节	行政判决的效力·····	(169)
第十章	复核、二审和审判监督程序·····	(173)
第一节	复核程序·····	(173)
第二节	第二审程序·····	(178)
第三节	审判监督程序·····	(185)
第十一章	行政诉讼中的诉·····	(190)
第一节	行政诉讼中的诉的概念·····	(190)
第二节	诉的分类·····	(194)
第三节	诉的合并与分离、撤销与变更·····	(198)

第十二章	行政赔偿的诉讼·····	(201)
第一节	行政赔偿的概念与构成要素·····	(201)
第二节	行政赔偿制度的沿革与意义·····	(205)
第三节	行政赔偿诉讼的程序性问题·····	(210)
第十三章	行政诉讼附带民事诉讼·····	(216)
第一节	概述·····	(216)
第二节	附带民事诉讼的审理和判决·····	(220)
第三节	行政诉讼附带民事诉讼判决的 执行·····	(222)
第十四章	强制执行行政机关决定的程序·····	(225)
第一节	法院强制执行行政机关决定概述·····	(225)
第二节	法院强制执行行政决定·····	(231)
第三节	执行措施·····	(236)
第四节	执行阻却·····	(240)
第五节	执行救济·····	(243)
第十五章	行政诉讼法律监督·····	(246)
第一节	行政诉讼法律监督的概念·····	(246)
第二节	国家权力机关对行政诉讼的监督·····	(252)
第三节	检察机关对行政诉讼的监督·····	(260)
第四节	上级法院对行政诉讼的监督·····	(263)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼法的调整对象

一、行政争议

从某种意义上说，行政诉讼是解决行政争议的一种手段。解决行政争议的手段有两大类，一类是行政复议，一类是行政诉讼，二者合称为行政诉讼。

（一）行政争议

行政争议是因行政管理而引起的行政机关同行政管理相对人之间的争议。构成行政争议必须符合以下几个要件：

1. 争议的双方，一方是行政机关，一方是行政管理的相对人。例如，公安机关对聚众赌博者给以治安管理处罚，被处罚人不服，行政争议就发生了。在这一行政争议中，一方是作出处罚决定的公安机关，一方是被处罚的相对人。

有时，行政争议的当事人不止是双方，而是多方。例如，一个或几个相对人同一个或几个行政机关因同一个行政行为而发生争议。在这种情况下，至少有一方是行政机关。因此可以看出，无论行政争议的当事人有多少个，总是可以分为两部分，一部分是为一定行政行为的行政机关，另一部分是相对人。他们争议的核心是围绕着同一个行政行为

的。区别一个还是几个行政争议，就看有几个行政行为。行政争议有时还会呈现更为错综复杂的情况，我们留在行政诉讼法律关系的主体中专门叙述。

相对人的范围很广，可以是公民个人、企事业单位、社会团体、国家机关，甚至可以是行政机关。例如，某一行政机关在建造办公用房时违反城市规划条例，城市规划部门对其进行处罚，命其拆除违章建筑，被处罚的行政机关不服，双方发生争议。在这种情况下，被处罚的行政机关是以相对人的身份出现的，争议的双方仍然是以作出处罚决定的行政机关为一方，以相对人为另一方。

2. 行政争议是因行政管理而引起的。行政机关为实现其管理职能，必然享有法律所赋予的某一方面的行政管理职权。例如，公安机关享有治安管理处罚的职权，税务机关享有收税和对漏税、偷税、拖欠税款者处罚的职权，专利机关享有授予或不授予申请人专利权的职权等等。行政机关在行使其职权的过程中，如果涉及相对人的权利义务，即不给予相对人某种权利或科以相对人某种义务时，就可能引起相对人的不服，从而产生行政争议。

从行政争议的这一特点，可以看出它与民事纠纷的区别。民事纠纷是因民事法律行为而引起的。民事法律行为由民法调整，同行政管理职权无关。平等的民事主体之间在行使各自的民事权利并承担民事义务时，因侵犯了对方的民事权利而发生纠纷。民事主体之间不存在一方管理另一方的职权，行政机关也可能参与民事纠纷。例如，行政机关为购置电子计算机等大型办公设备，同商业部门签订购货合同，后因一方违约而发生纠纷，这种纠纷就属于民事纠纷。在这种

情况下，行政机关以民事主体的身份出现，行政机关签订这类合同的行为不属于行政行为，它同该商业部门之间不存在管理与被管理的关系。这种纠纷按民法的有关规定解决。

3. 行政争议是一种法律争议。行政争议同民事纠纷一样，具有法律上的意义，这里有三层意思：①这种争议是法律所允许的，当事人对行政行为提出不服，是法律法规所赋予的权利。如果法律上没有规定相对人可以对行政行为提出不服，那么相对人对行政行为的不满意就不能产生法律上的效果，也就不是我们这里所说的行政争议。我国过去在立法上长期缺乏关于相对人不服行政决定怎么办的规定，因而对于行政决定不服的，无法形成法律意义上的行政争议，从而无法通过法律途径使这种争议得到解决。行政机关以法律手段处分相对人的权利，而不给予相对人从法律上提出不服的权利，这是不民主的表现。从这个意义上讲，在法律上允许行政争议的产生，是行政管理民主化的体现。②对行政行为不服，必须依照法定程序提出，方能构成行政案件。③行政争议必须依照法律程序解决。从行政争议的内容上来讲，主要指因行政行为违法而引起的争议。

4. 行政争议必须以一定的行政行为为前提。所谓行政行为，是指行政机关依其职权所为的，影响当事人权利义务的法律行为。行政机关除了为一定的行政行为以外，还需要进行其他的行为。例如民事行为、内部管理行为等。有的行为不一定影响当事人的权利义务，例如行政机关依其内部工作程序所为的行为，象调查、通知等。对于行政机关的这些行为，相对人不能提出不服，或者不能直接提出不服。只有当与这些行为有关的其他行为影响相对人权利义务时才能提出。

不服。例如，相对人认为行政机关程序违法，只有在行政机关依这种程序作出的行政决定影响相对人权利义务时，才能对此提出不服。

行政争议的产生有其必然性。一是行政行为总是要通过具体的行政工作人员来采取，行政工作人员在执法过程中，由于个人的水平不同，对法律的认识不全面、不正确，在认定事实、适用法律时就可能产生某些失误，造成对相对人权益的损害，引起相对人的不服；二是个别行政工作人员还可能有越权、滥用职权的行为，也会引起相对人的不服；三是，即使行政行为是正确的，由于相对人对行政行为的正确性暂时不理解，或者表示怀疑，也可能提出不服，要求作进一步的审查。因此，作为行政机关及其工作人员，应当把相对人依法提出不服，看作是法律赋予相对人的一项权利，不应误认为是对自己工作的刁难。

行政争议依照争议的标的可以分为以下一些种类，这些只是理论上的分类。从我国目前行政争讼的实践看，有的已经由法律法规规定可以由相对人提起争讼，有的还不能提起争讼。可以提起争讼的行政争议的范围大小是由一国法制建设情况决定的，考虑的因素比较复杂，如历史发展情况、法院受案能力、社会经济条件、律师队伍状况等等。凡是目前已经可以提起争讼的行政争议，下面均作简要说明。

1. 不服抽象行政行为的行政争议。抽象行政行为是指行政机关制定规范性文件的行政行为。例如，市政府为缓和交通拥挤状况，作出关于各企事业单位上下班时间错开的规定；工商管理部门规定各营业性录像放映点登记办法等等。抽象行政行为有两个特征，一是相对人不确定，凡是出现规

规范性文件所规定的情况的当事人，都可能成为其相对人，只有在依照规范性文件作出具体行政决定时，相对人才确定下来。二是抽象行政行为的效力不是前溯，而是后及的。即除非有特别规定，在一般情况下，规范性文件只对颁布之日以后的有关情况发生效果。因此，有关的社会组织和公民个人在规范性文件发布后，就可以避免有关情况的发生。正因为这两个特征，目前在法律上规定可以对抽象行为直接提出不服的国家还不多见，我国也没有这方面的法律规定。但是，规定可以间接提出不服的国家还是比较多的，例如英美法系国家，法院对行政机关的决定，包括抽象行为，有司法审查权，经审查认为违法的，可以全部或者部分撤销。但我国目前还没有这方面的规定，法院只能撤销违法的具体行政决定本身，但不能撤销该决定所依据的规范性文件。

2.不服行政机关未予许可的行政处理决定的行政争议。相对人依法请求行政机关许可其某种权利，行政机关经审查作出不予许可的行政处理决定，相对人不服而产生行政争议。目前我国有关这类行政争议的法律规定日渐增多。例如，专利法规定当事人向专利机关申请专利权，专利机关未予批准的，当事人可以向人民法院起诉。商标法中也有类似的规定。

3.不服科以义务的行政处理决定的行政争议。行政机关依法可以要求相对人承担一定的义务，例如税务机关要求工商企业和个体户纳税。如果相对人在该不该纳税、应纳多少税款的问题上不服税务机关的决定，就产生这类行政争议。

4.不服行政处罚的行政争议。从广义上说，行政处罚也

是科以义务的行政处理决定之一，但它有较多的特殊性，因而分开叙述。我国目前关于行政争讼的法律规定中，有关这类行政争讼的规定占绝大多数，已经有近百个法律和行政法规规定不服行政处罚的可以向人民法院起诉。此外，还有不少地方性法规和政府规章也作了类似的规定。

5.不服行政强制执行的行政争讼。相对人对已经生效的行政处理决定不予履行的，行政机关有权依法强制执行。但是，相对人如果对行政机关强制执行的方式认为不合法的，可以提出不服。目前我国还没有这方面的法律规定。例如，对于强行划拨、强制履行等行政强制执行的措施，相对人只能对所执行的那个行政处理决定提出不服，而对于强制执行措施本身的合法性无权提出不服审查。

6.请求行政赔偿的行政争讼。相对人对于行政行为本身并无不服，但由于行政机关在实施行政行为时侵害了相对人的合法权益，并造成了损害，相对人就可以请求行政赔偿。目前我国关于这类行政争讼的法律规定陆续增多，在实际生活中遇到这类情况，一般暂时按照《民法通则》第一百二十一条解决，随着国家赔偿制度的建立，这类争讼将成为行政争讼的重要内容。

（二）行政争讼

行政争讼是解决行政争讼的法律制度的总称。依照解决行政争讼的机关的不同，可以分为两类法律制度：一类是行政复议制度，由行政机关解决行政争讼；一类是行政诉讼制度，由司法机关即法院解决行政争讼。这两类法律制度统称为行政争。

行政复议一般是指由实施原行政行为的行政机关或其上

级机关解决行政争议，也有国家在机关内部另设一套复议机构来进行行政复议。行政复议与行政诉讼，按照传统观念，在性质上是不同的。前者属于行政机关活动，后者属于司法机关活动。二者之所以能够被合称为行政争讼，首先是由于它们所解决的都是行政争议；其次，是由于它们在法律关系上的共同性。行政复议和行政诉讼的法律关系都表现为“三方性”，即发生行政争议的行政机关和相对人各为一方，再加上作为裁断者复议机关或法院一方。在这种法律关系中，争议双方的法律地位是平等的，由复议机关或者法院依照事实和法律作出公正的裁断。因此，行政复议与行政诉讼一样，应该能够体现审理机构与审理程序上的公正性。正是因为行政复议与行政诉讼在法律关系上的这种共同性，我们把行政复议称之为行政司法。由于行政复议制度的存在，解决行政争议的法律制度同解决民事纠纷的法律制度就有很大不同。民事纠纷，到目前为止，由法院依民事诉讼制度进行解决，一般并不同其他解决途径直接相连接；而对于行政争议，一般都把行政复议作为行政诉讼的前置阶段，即只有经过行政复议才能提起行政诉讼，这就使行政复议实际上成为行政诉讼的必经程序。这样作是考虑到行政争议与民事纠纷的不同，鉴于行政机关熟悉业务的优势，提高解决行政争议的工作效率。但是，行政复议也有其难以避免的不足，即进行行政复议的行政机关同原行为机关毕竟是上下级关系，甚至是同一机关，在认定事实、适用法律等方面都可能相同的认识。因此，行政复议不能完全代替行政诉讼。在一般情况下，法律都规定，对经行政复议不服的行政争议仍可以提起行政诉讼。

建立行政争讼法律制度，有重要意义。

1.行政争讼是十分重要的行政法制监督制度。依法行政，是对行政活动的基本要求，无论从历史经验、当前实际情况，还是从行政工作人员的素质来看，违法或不当行政的现象仍是存在的，为加强法制建设，必须建立行政争讼制度。

2.行政争讼是保障相对人合法权益的有效手段。违法或不当行政的直接后果就是相对人的合法权益受到损害，因此，保护相对人的合法权益，应当是行政争讼的目的之一。社会民主不仅需要立法上的保障，还需要其他各项法律制度的保护。人民群众依法享有各种权益，如果不是具体地体现于对行政管理相对人合法权益的法律保护，无疑就有可能成为一句空话。

行政争讼与行政效率的关系也有必要予以说明。或许有人认为行政争讼会影响行政效率，这种认识是错误的。行政效率首先要求保证行政质量，对于违法或不当行政，根本谈不上行政效率。行政争讼制度正是保证行政质量的有力手段。从实践看来，行政争讼是解决行政争议的迅速有效的办法。过去我国对于行政争议采用非争讼的解决办法，造成相对人与行政机关长期摩擦，纠纷得不到及时合理的解决，影响了行政效率。国内外的经验表明，行政争讼制度，是解决行政争议，提高行政效率的行之有效的法律制度。

二、行政诉讼

（一）行政诉讼的概念与特征

行政诉讼是指人民法院主持的解决行政争议的诉讼活动。依据我国宪法，诉讼活动只能在人民法院的主持下进

行。因此，在我国，行政诉讼是指人民法院审理和解决行政案件的活动。行政诉讼具有如下特征：

1. 行政诉讼是解决行政争议的活动。它是行政争讼的形式之一，因而具有行政争讼的一般特征：

①行政诉讼因行政争议而引起，即因相对人不服行政机关的行政行为而引起。

②行政诉讼的当事人必须有一方是为一定行政行为的行政机关。

③行政诉讼法律关系是三方的法律关系。

④行政诉讼是司法机关依请求的法律活动，没有相对人的起诉行为，人民法院无权受理。

2. 行政诉讼是人民法院的诉讼活动，因而具有诉讼的一般特征：

①行政诉讼必须在人民法院的主持下进行，它是人民法院行使审判权的形式之一。人民法院的审判活动在诉讼过程中起着主导作用。

②行政诉讼必须按照一定的诉讼程序和方式进行，行政诉讼的当事人和其他诉讼参加人在诉讼活动中享有一定的诉讼权利并承担一定的诉讼义务。

上述两方面的特征相结合，就形成了行政诉讼的特殊性，并同行政司法及其他诉讼活动相区别。

（二）行政诉讼同行政司法的区别

行政司法是指行政机关所进行的司法性活动，即行政机关解决民事纠纷和行政争议的活动。行政司法主要有两种：一是行政仲裁；二是行政复议。

行政诉讼与行政仲裁有很大的区别：首先，二者解决的