

XING ZHENG

SUSONGFA  
JIAOCHENG



丁乐超 主编

行政  
诉讼  
法  
教  
程

山东大学出版社

D925  
35

# 行政诉讼法教程

主 编 丁乐超

\*

山东大学出版社出版发行  
济南市历下印刷二厂印刷

\*

开本787×1092毫米1/32 印张:11 字数:247千字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数:1—6000册

ISBN 7-5607-0270-8/D·41

---

定价: 3.90元

## 序

由丁乐超副教授主编的《行政诉讼法教程》已经与读者见面了，这是他在科学研究中所取得的又一重大成果，特向他表示衷心地祝贺。乐超同志在担负繁重的党政工作的情况下，孜孜不倦，热心于学术研究，这种富于进取的精神是难能可贵的。

行政诉讼法学是我国法学体系中的一个新学科。近年来，虽有许多学者进行了卓有成效地研究与探讨，并且取得许多重要的成果，但由于行政诉讼法未有公布，所以对行政诉讼制度中的许多问题很难作出明确的结论。1989年4月4日第七届全国人大第二次会议通过公布了《中华人民共和国行政诉讼法》，它不仅使行政诉讼法学的研究进入了新阶段，也是我国社会主义法制建设史中的一件大事。本书的作者以马列主义毛泽东思想为指导，以《中华人民共和国行政诉讼法》为依据，对行政诉讼法学的一些基本理论问题进行了深入的研究，对在实施行政诉讼法中所涉及到的一些主要问题也都进行了有益的探讨，对如何建立具有中国特色的行政诉讼法学体系问题提出了自己的看法。本书结构严谨、观点明确，在内容上有所创新，是一个可喜的尝试，也是目前行政诉讼法教材方面不可多得的一本好书。它的编写与出版对于我们学习和运用行政诉讼程序去解决行政纠纷的案件，必定会有所帮助。

行政，是国家对社会实施管理的组织活动，因此，行政诉讼法所要解决的问题自然是由于政府的行政行为所引起的各种行政纠纷案件。行政诉讼法与民事、刑事诉讼法不同的地方，就是它明确规定公民对政府的行政行为，如果认为它违反了宪法和法律，侵犯了自己的合法权益，可以向人民法院提起诉讼，请求法院依法判决。从这个意义上说，行政诉讼法是从法律上保护“民告官”的诉讼权利的法律，是人民群众对政府的行政工作进行有效监督和依法纠正政府错误的或违法的行政行为的法律。正因为如此，行政诉讼法的公布与施行，在我国社会主义民主与法制建设中具有重要的现实意义，它对于保证我国各级政府依法决策和依法行政，提高各级行政机关的工作效率和改进工作作风，特别是对克服政府中的腐败现象和加强廉政建设，都必将发挥重要的作用。

我国是一个封建专制主义传统比较长的国家。建国以后，由于我们对封建专制思想批判的很不得力，有的领导人自觉或不自觉地沾染上了浓厚的封建制家长作风，法律意识和法制观念都非常淡薄，以言代法和以权压法习以为常，这是当前产生各种行政违法事件的一个重要原因。因此，为了正确贯彻实施行政诉讼法，保证政府切实做到依法决策和依法行政，决不会是一帆风顺的，必然会遇到各种各样的阻力与干扰，特别是对于那些不甘心于公仆地位而以人民的“主人”自居的人，对于“民告官”这一新的社会现象一定会有很大的抵触情绪，甚至认为这是“大逆不道”的行为。正是由于这种情况，我们必须一方面看到为了对政府工作实行有效的监督而实施行政诉讼法的迫切性，另一方面也要看到由于我国缺乏民主与法制传统而实施行政诉讼法的艰巨性。如果

我们对这一点估计不足，以为只要有了法律的规定，一切问题都可以迎刃而解了，那只能是一种良好的愿望，甚至是不切实际的天真幻想。古人云：有国家者，非立法之难，而用法之难也。过去和现在大量存在的有法不依、执法不严、违法不究的事实，不都充分证明了这一点吗？

为了保证行政诉讼法的顺利施行，我们需要做大量细致的工作，而关键还在于政府方面。对政府来说，为了适应行政诉讼法实行的需要，我认为最重要是政府职能的转变和思想观念上的更新。所谓政府职能的转变，就是政府对社会事务要从微观管理转变到宏观控制的轨道上来，为此就要强化政府的综合部门、法制部门和监督部门。所谓观念上的更新，就是政府工作人员，不论职位多高，都是为人民服务的公仆，而不是自居于群众之上的“主人”。其实，人民群众和政府工作人员的这种主人与公仆的关系，是由我们社会主义国家的本质所决定的，在宪法上早已有明文规定，并不是什么新的理论与观念。我们所以强调摆正“官与民”的关系，是因为有的人往往把“公仆”观念抛在脑后，而把人民给予他们的权力作为欺压人民、谋取私利的工具。很显然，这种情况如不改变，“官与民”的关系如不摆正，那他们就不会心悦诚服地接受群众的监督，就不可能做到遵纪守法、有错必改，也不可能组织人民搞好改革、开放和推进两个文明的建设。正因为如此，为了从思想上扫除“民告官”的障碍，我认为重新强调公仆意识，摆正“官与民”的关系是极端重要的。

最后要指出，我国政府的绝大多数工作人员的政治与业务素质是好的，他们在自己的工作岗位上为现代化建设作出

了重大的贡献。而且我确信在党的正确领导和广大人民群众的热情支持之下，我国各级政府的工作人员在行政诉讼法实施以后，一定会逐渐适应新的情况和新的办法，更好地履行宪法和法律所赋予他们的神圣职责，完成党和人民所交给他们的光荣任务。

当此《行政诉讼法教程》出版之际，写了以上几点意见，作为本书的序言。如有不当之处，敬希作者和读者指正。

乔 伟

1989年6月20日

# 前 言

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布了《中华人民共和国行政诉讼法》，并决定于1990年10月1日起施行。这是全国人民盼望已久的“民可以告官”、“企事业单位可以告政府”的第一部法典，体现了人民当家作主、参与管理国家和社会事务的愿望，标志着把行政管理工作纳入法制的轨道。这是我国加强民主与法制建设的重大措施。它的颁布施行，不仅能保障公民、法人或其他组织的合法权益，而且对促使行政机关依法行使权力，改进工作作风，提高办事效率，加强廉政建设，克服官僚主义和腐败现象，促进党风和社会风气的好转都有重要意义。

行政机关是依法对国家行政事务进行组织和管理的机关，它握有一定的实权，可以任意地对被其管理的公民、法人和其他组织的违法行为，作出行政处罚或其他行政处理决定。这些处罚和决定，是否合法？不合法，公民和法人是否可以到人民法院告状？怎么告法，行政机关的领导是否要作为被告到法庭受审？等等，这些都是行政诉讼法所要回答的问题。为此，人民法院设立了行政审判庭，全面行使国家的审判权，依法维护行政秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益。为了帮助全体公民学习、理解和掌握这部法典，解决当前各级行政机关、人民法院和大专院校等各部门培训行政诉讼法律专业人才急需的教科书，我们组织几所高等院

校和实际部门的有理论水平和实践经验的专家、学者编写了《行政诉讼法教程》这本书。

在编写过程中，我们以马列主义、毛泽东思想为指导，运用辩证唯物主义观点，正确地阐述和介绍行政诉讼法学的基本原理和基本知识，力求能形成一个社会主义行政诉讼法学体系，努力做到观点明确，理论联系实际，通俗易懂。本书既可作为法律大专院校开设行政诉讼法专业课的教材，又可供国家行政机关、人民法院、公证律师和企事业单位培训行政诉讼法律专业人才的教科书。

本书承蒙中外著名法学家、中国法律史学会副会长、中国法制史研究会第一副会长、山东大学法律系主任乔伟教授作序，在此表示衷心地感谢。

本书由山东大学、烟台大学、山东政法管理干部学院和山东省公安厅等单位的有理论和实践经验的同志撰写。

丁乐超任主编，耿秉宏、刘明利、柳砚涛任副主编。

具体撰稿人和分工如下：丁乐超（前言、第五章、第六章）、耿秉宏、于海燕（第十一章、第十二章）、刘明利（第一章、第十章）、柳砚涛（第四章第二节、第十三章、第十四章）、范进学（第七章、第十五章）、王海英、王丽萍（第三章、第九章）、杜忠（第二章）、罗文波（第四章第一节）、刘连昌（第八章）。

由于时间短促，书中难免有缺点和不足之处，希望读者批评指正。

编 者

1989年6月



# 目 录

序

前言

<b>第一章 行政诉讼法概述</b> .....	( 1 )
<b>第一节 行政诉讼的概念、特征</b> .....	( 1 )
一 行政诉讼的内涵.....	( 1 )
二 行政诉讼的种类.....	( 3 )
三 行政诉讼的意义.....	( 5 )
<b>第二节 行政诉讼与民事、刑事诉讼的区别</b> .....	( 6 )
一 行政诉讼与刑事诉讼的区别.....	( 7 )
二 行政诉讼与民事诉讼的区别.....	( 7 )
<b>第三节 行政诉讼法的指导思想</b> .....	( 8 )
一 行政诉讼法的概念和渊源.....	( 8 )
二 行政诉讼法的指导思想.....	( 9 )
<b>第四节 行政诉讼法的效力</b> .....	( 12 )
一 对事的效力.....	( 12 )
二 对人的效力.....	( 12 )
三 时间的效力.....	( 12 )
四 空间的效力.....	( 13 )
<b>第五节 行政诉讼法学研究的对象和范围</b> .....	( 13 )
一 创建行政诉讼法学的必要性.....	( 13 )
二 行政诉讼法学的研究对象和方法.....	( 14 )
<b>第二章 行政诉讼制度的历史沿革</b> .....	( 16 )
<b>第一节 资本主义国家行政诉讼制度的历史沿革</b> .....	( 16 )

一	大陆法系国家行政诉讼制度的历史沿革	(16)
二	英美法系国家行政诉讼制度的历史沿革	(21)
三	日本行政诉讼制度的历史沿革	(23)
第二节	社会主义国家行政诉讼制度的历史沿革	(25)
一	苏联行政诉讼制度的历史沿革	(26)
二	南斯拉夫行政诉讼制度的历史沿革	(28)
三	保加利亚行政诉讼制度的历史沿革	(29)
第三节	中国行政诉讼制度的历史沿革	(30)
一	新中国以前的行政诉讼制度沿革简介	(30)
二	中华人民共和国行政诉讼制度的建立	(33)
第三章	行政诉讼法律关系	(37)
第一节	行政诉讼法律关系的概念、特征和作用	(37)
一	行政诉讼法律关系的概念和特征	(37)
二	行政诉讼法律关系与其他诉讼法律关系的区别	(39)
三	研究行政诉讼法律关系的意义	(41)
第二节	行政诉讼法律关系的构成	(43)
一	行政诉讼法律关系的主体	(43)
二	行政诉讼法律关系的内容	(45)
三	行政诉讼法律关系的客体	(46)
第三节	行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭	(47)
一	行政诉讼法律关系发生、变更和消灭的概念	(47)

二	行政诉讼法律关系发生、变更和消灭的原因·····	( 47 )
<b>第四章</b>	<b>行政诉讼法的基本原则·····</b>	<b>( 50 )</b>
第一节	行政诉讼的一般原则·····	( 50 )
一	独立审判原则·····	( 50 )
二	公开审判原则·····	( 51 )
三	以事实为根据, 以法律为准绳原则·····	( 52 )
四	合议制原则·····	( 53 )
五	回避原则·····	( 54 )
六	两审终审原则·····	( 54 )
七	当事人法律地位平等原则·····	( 55 )
八	辩论原则·····	( 56 )
九	使用本民族语言文字进行诉讼原则·····	( 57 )
十	检察机关对行政诉讼的法律监督原则·····	( 58 )
第二节	行政诉讼的特殊原则·····	( 59 )
一	人民法院有限主管原则·····	( 59 )
二	行政复议和行政诉讼的关系具体法定原则·····	( 62 )
三	不适用调解原则·····	( 64 )
四	人民法院有限变更权原则·····	( 67 )
五	行政机关负主要举证责任原则·····	( 69 )
六	起诉一般不停止执行原则·····	( 71 )
<b>第五章</b>	<b>行政诉讼管辖·····</b>	<b>( 73 )</b>
第一节	行政诉讼管辖的概念与原则·····	( 73 )
一	行政诉讼管辖的概念·····	( 73 )
二	确定管辖的原则·····	( 75 )

<b>第二节</b>	<b>级别管辖</b> .....	( 77 )
<b>一</b>	<b>基层人民法院管辖的一审行政案件</b> .....	( 78 )
<b>二</b>	<b>中级人民法院管辖的一审行政案件</b> .....	( 79 )
<b>三</b>	<b>高级人民法院管辖的一审行政案件</b> .....	( 80 )
<b>四</b>	<b>最高人民法院管辖的一审行政案件</b> .....	( 80 )
<b>第三节</b>	<b>地域管辖</b> .....	( 81 )
<b>一</b>	<b>一般地域管辖</b> .....	( 82 )
<b>二</b>	<b>特别管辖</b> .....	( 85 )
<b>三</b>	<b>专属管辖</b> .....	( 87 )
<b>四</b>	<b>共同管辖</b> .....	( 89 )
<b>第四节</b>	<b>裁定管辖</b> .....	( 90 )
<b>一</b>	<b>移送管辖</b> .....	( 90 )
<b>二</b>	<b>指定管辖</b> .....	( 93 )
<b>第六章</b>	<b>行政诉讼参加人</b> .....	( 95 )
<b>第一节</b>	<b>当事人</b> .....	( 95 )
<b>一</b>	<b>当事人的概念</b> .....	( 95 )
<b>二</b>	<b>行政诉讼的原告</b> .....	( 96 )
<b>三</b>	<b>行政诉讼的被告</b> .....	( 100 )
<b>四</b>	<b>当事人的诉讼权利与诉讼义务</b> .....	( 103 )
<b>第二节</b>	<b>共同诉讼人</b> .....	( 105 )
<b>一</b>	<b>共同诉讼人的概念和构成条件</b> .....	( 105 )
<b>二</b>	<b>共同诉讼的种类</b> .....	( 107 )
<b>第三节</b>	<b>第三人</b> .....	( 110 )
<b>一</b>	<b>第三人的概念</b> .....	( 110 )
<b>二</b>	<b>行政诉讼中第三人的特征</b> .....	( 111 )
<b>第四节</b>	<b>诉讼代理人</b> .....	( 112 )

一	行政诉讼代理人的概念、意义	( 112 )
二	行政诉讼代理的种类	( 114 )
<b>第七章</b>	<b>行政诉讼证据</b>	( 120 )
第一节	行政诉讼证据的概念及特征	( 120 )
一	行政诉讼证据的概念	( 120 )
二	行政诉讼证据的特征	( 123 )
第二节	行政诉讼证据的分类和种类	( 124 )
一	行政诉讼证据的分类	( 124 )
二	行政诉讼证据的种类	( 126 )
第三节	举证责任	( 132 )
一	举证责任的概念	( 132 )
二	几种举证责任学说	( 134 )
第四节	行政诉讼证据的收集和调查	( 137 )
一	行政诉讼证据收集和调查的概念与意义	( 137 )
二	收集、调查行政诉讼证据的方法和基本要求	( 139 )
第五节	行政诉讼证据的审查判断	( 142 )
一	行政诉讼证据审查判断的概念	( 142 )
二	审查和判断行政诉讼证据的基本规则	( 142 )
三	审查判断行政诉讼证据的内容	( 145 )
第六节	行政诉讼证据的保全	( 147 )
一	行政诉讼证据保全的概念和意义	( 147 )
二	行政诉讼证据实行保全措施的条件	( 148 )
<b>第八章</b>	<b>期间    送达</b>	( 149 )
第一节	期间	( 149 )

一	行政诉讼期间的概念和种类	( 149 )
二	行政诉讼期间的计算	( 151 )
三	期间的耽误和延展	( 151 )
第二节	送达	( 153 )
一	送达的概念和意义	( 153 )
二	送达方法	( 154 )
三	送达的效力和送达回证	( 156 )
<b>第九章</b>	<b>行政诉讼费用</b>	( 158 )
第一节	行政诉讼费用的概念	( 158 )
第二节	行政诉讼费用的负担和征收	( 159 )
一	行政诉讼费用的负担	( 159 )
二	行政诉讼费用的征收	( 160 )
<b>第十章</b>	<b>行政复议</b>	( 163 )
第一节	行政复议的内涵	( 163 )
一	行政复议的概念和特征	( 163 )
二	行政复议与行政诉讼的关系	( 166 )
第二节	行政复议的历史发展	( 167 )
一	外国行政复议制度简介	( 167 )
二	我国行政复议制度的建立和发展	( 168 )
第三节	行政复议的提起和受理	( 169 )
一	行政复议的提起	( 169 )
二	行政复议的受理	( 171 )
第四节	行政复议的审理和裁决	( 173 )
一	行政复议的审理	( 173 )
二	行政复议的裁决	( 173 )
第五节	再复议	( 175 )

<b>第十一章</b>	<b>行政诉讼的提起和受理</b>	(176)
<b>第一节</b>	<b>受案范围</b>	(176)
一	受案范围的概念和原则	(176)
二	受案范围	(176)
三	人民法院不受理的案件	(182)
<b>第二节</b>	<b>起诉的要件</b>	(185)
一	起诉的概念	(185)
二	起诉应具备的条件	(186)
<b>第三节</b>	<b>起诉的法律效果</b>	(190)
一	起诉的方式	(190)
二	起诉书的主要内容	(191)
三	起诉的效力	(191)
<b>第四节</b>	<b>起诉的受理</b>	(193)
一	受理的概念和期限	(193)
二	审查起诉应注意的事项	(194)
<b>第十二章</b>	<b>审理和判决</b>	(196)
<b>第一节</b>	<b>审理前的准备</b>	(196)
<b>第二节</b>	<b>审理的方式</b>	(197)
一	公开审理	(197)
二	对有利利害关系的审判人员应当申请的回避	(198)
三	审查行政处理决定所依据的证据和适用法律	(198)
<b>第三节</b>	<b>审理程序</b>	(199)
一	审理开始	(199)
二	法庭调查	(200)

三	法庭辩论 .....	( 205 )
四	法庭审理不进行调解 .....	( 206 )
五	撤诉 .....	( 206 )
六	延期审理 .....	( 207 )
七	合议庭评议 .....	( 209 )
八	宣判 .....	( 210 )
九	法庭笔录 .....	( 211 )
第四节	审理的法律依据 .....	( 214 )
第五节	行政判决、裁定和决定 .....	( 214 )
一	行政判决 .....	( 215 )
二	行政裁定 .....	( 220 )
三	决定 .....	( 223 )
第六节	对妨害行政诉讼的强制措施 .....	( 225 )
一	对妨害行政诉讼的强制措施的概念和性质 .....	( 225 )
二	对妨害行政诉讼的强制措施的意义 .....	( 227 )
三	妨害行政诉讼行为的种类 .....	( 228 )
四	妨害行政诉讼行为的构成 .....	( 228 )
五	强制措施及其适用 .....	( 229 )
第七节	诉讼的中止和终结 .....	( 231 )
一	诉讼中止 .....	( 231 )
二	诉讼终结 .....	( 232 )
第八节	第二审程序 .....	( 232 )
一	第二审程序的概念和意义 .....	( 232 )
二	上诉的提起和受理 .....	( 234 )
第九节	审判监督程序 .....	( 239 )



一	审判监督程序的概念和意义 .....	( 239 )
二	再审的提出 .....	( 241 )
三	再审案件的审判 .....	( 243 )
<b>第十三章</b>	<b>执 行</b> .....	( 245 )
第一节	行政判决的效力 .....	( 245 )
一	行政判决的概念及种类 .....	( 245 )
二	行政判决的效力 .....	( 248 )
三	行政判决效力的法律保障机制 .....	( 250 )
第二节	行政判决的执行 .....	( 252 )
一	行政判决的执行原则 .....	( 253 )
二	执行依据 .....	( 254 )
三	执行组织 .....	( 255 )
四	执行措施 .....	( 257 )
第三节	妨碍行政判决执行的排除措施 .....	( 259 )
一	妨碍行政判决执行的排除措施的概念和 特点 .....	( 259 )
二	妨碍行政判决执行的排除措施不同于行 政判决的强制执行措施的主要表现 .....	( 260 )
三	妨碍行政判决执行的行为的种类及其构 成要件 .....	( 261 )
四	妨碍行政判决执行的排除措施的种类及 其适用 .....	( 265 )
<b>第十四章</b>	<b>侵权赔偿之诉</b> .....	( 265 )
第一节	侵权赔偿之诉的概念和构成要素 .....	( 265 )
一	侵权赔偿之诉的概念和特征 .....	( 265 )
二	侵权赔偿之诉的构成要素 .....	( 267 )