

行政法制丛书

编委会主任
陈琪 赵喜臣

行政诉讼法学

主 编 王恒春 刘和海
副主编 李玉福 史坤焱

广西师范大学出版社

行政法制丛书

B67111

行政诉讼法学

主 编 王恒春 刘和海

副主编 李玉福 史坤娥

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

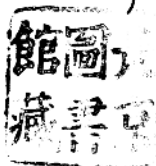
马运立 王立业 王恒春 王淑丽

史坤娥 叶松盛 刘和海 林树金

李玉福 阎国智

广西师范大学出版社

1990年6月



B724748

行政法制丛书

行政诉讼法学

王恒春 刘和海 主编

*

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市育才路3号)

山东济南市建华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 10.125 印张 245 千字

1990年2月第1版 1990年6月第2次印刷

印数5,001—9,500

ISBN7—5633—0696—X/G·503

定价：3.80元

行政法制丛书编委会

顾 问 江仁宝 林洛天 方万勤

主 任 陈 琪 赵喜臣

副主任 刘和海 王恒春

李宏儒 李玉福

委 员 (以姓氏笔划为序)

马运立 王立业 王同军 王景岸

王淑丽 王培维 白 夷 史坤娥

叶松盛 刘以祥 李万青 李延衡

李清傲 陈 胜 张明剑 张春玉

张昭连 张殿忠 杨 生 杨式鼎

林树金 范维贞 赵学贵 赵玉环

阎国智 班 钰 都玉霞 盛建国

黄荣先 翟 玉

编写说明

当前，我国正处于改革的关键时期。只有进一步发展社会主义民主，加强社会主义法制，才能使改革进一步深化，逐步把我国建设成为政治上民主、经济上发达的社会主义国家。

行政法制是法制的重要组成部分。在有着十一亿人口的社会主义中国，千千万万的事情都需要行政机关去解决，一切公民和组织，每日每时都和行政活动息息相关。随着生产力的提高和民主观念的日益深化，公民、组织迫切要求行政机关依法行政，以保障在改革中取得的合法权益。行政机关也在热切地渴望自己的依法行政能得到有力的保护。这就清楚地告诉人们，在这改革的大潮中，行政法制的建设与加强，已成为我国带有极大的重要性和紧迫性的问题。

近几年来，行政法制的建设和加强已列入党和国家的重要议事日程。行政诉讼法已经颁布并将正式施行；最高人民法院和地方各级人民法院已陆续建立起1400多个行政审判庭；各种有关行政管理的法律和法规相继出台……，这一切都说明，行政法制的迅速加强已成为我国法制建设的一大趋势，并且愈来愈显示出它的强大的生命力。

加强行政法制，必须加强对行政法制的研究、教育和宣传。为此，自1988年12月份起，有关厅局及院校从事理论研究、宣传和教育工作的部分同志就开始酝酿组织编写《行政法制丛书》，并组成了行政法制丛书编委会。编委会聘请山东省司法厅厅长江仁宝同志、山东省监察厅厅长林洛天同志、山东省人民政府法制局局长方万勤同志为顾问，由山东省政法管理干部

学院院长、党委书记陈琪同志和副院长赵喜臣同志任《丛书》编委会主任委员，刘和海、王恒春、李宏儒和李玉福同志任副主任委员。在广西师范大学出版社的积极配合与支持下，经过一年多的准备工作，从现在起，各分册陆续同广大读者见面。

参加丛书编写的有：山东省政法管理干部学院从事行政法学、行政诉讼法学教学的副教授与讲师，山东省监察厅、山东省政府法制局、山东省高级人民法院部分从事行政法制研究的理论工作者。

本丛书以马列主义、毛泽东思想为指针，注意理论联系实际，努力做到科学性、实用性和相对稳定性的统一，可以作为各种形式的大学法学教育的教材使用，也可以作为广大具有中等以上文化程度的干部和群众学习行政法和行政诉讼法等行政法制方面的自学读物。

在我国，行政法制建设还处于起步阶段。本丛书对于行政法制的理论与实践方面的许多问题的阐述，只是一些初步的探索与研究，不可避免会有不完善甚至谬误之处。恳切希望能够得到各个方面的批评与赐教。本丛书的出版发行若能对加强我国行政法制有所裨益，则是我们最大的愿望。

行政法制丛书编委会

1990年6月

序

行政诉讼法学是我国法学领域的一门年轻科学,是关于“民告官”的学问,是民主政治的产物和体现。与刑事、民事诉讼法学相比,行政诉讼法学正以后来居上的姿态逐步确立和稳定发展。因此,学习和研究行政诉讼法学已成为全国人民特别是国家司法机关和国家行政机关的当务之急。

当代国家的共同特征之一是国家行政管理职能的不断扩大和加强,因而,行政机关在行使职权时与行政管理相对一方当事人之间经常产生行政争议,其解决途径主要有两条:一是行政复议,即由特定的行政机关依法解决因个人、组织不服行政机关的行政决定而与行政机关发生的争议。二是行政诉讼,即由人民法院运用司法程序审理和解决行政争议案件。行政诉讼法就是解决行政争议的司法程序法,是人民法院审理行政争议案件的操作规程,也是行政诉讼当事人打行政官司所必须遵循的行为规则。因此,制定和实施行政诉讼法是一项十分紧迫的任务。党的十三大报告中明确指出:“要制定行政诉讼法,加强对行政工作和行政人员的监察,追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”为完成十三大规定的任务,1989年4月4日,第七届全国人大第二次会议通过了《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。这是我国社会主义法制建设中的一件大事。它标志着我国完整独立的行政诉讼制度的正式建立,标志着我国行政机关的行政活动进一步纳入了依法行政的法制轨道。行政诉讼法的制定,对于实施宪法和党的十三大报告提出的保障公民合法权益的原则;对于监督和保障行政机关清政廉洁、依法行政,提高行政效率;保证人

民法院依法正确、及时审理行政争议案件；推动我国社会主义民主与法制建设，维护安定团结的政治局面，保障社会主义现代化建设的顺利进行，将具有十分重要的积极意义。

为配合《中华人民共和国行政诉讼法》的施行，适应教学、行政、司法工作急需，我们将陆续编写《行政法制丛书》，《行政诉讼法学》是其中的一个分册。该书以马列主义毛泽东思想为指针，以《中华人民共和国行政诉讼法》为依据，重点论述了我国行政诉讼法的基本理论。该书具有如下特点：第一，系统。该书不限于对行政诉讼法律条文的注释，而是作为行政诉讼科学，把行政诉讼法的基本理论和内容，按照其内在的有机联系，组合成较为科学的行政诉讼法学体系，并在内容上和体系安排上有所创新，以使读者系统、全面的了解和掌握行政诉讼法的基本问题。第二，简明。该书主要阐述行政诉讼的原理、原则和程序，观点明确、重点突出、简明扼要、通俗易懂。第三，适用。由于它具备系统和简明的特点，并注重联系实际，因此，不仅适用于政法院校作为行政诉讼法学教材，也可作为司法机关、行政机关和其他国家机关、组织及公民，学习、掌握行政诉讼法知识的基本读物。

期望《行政诉讼法学》的出版，对于行政诉讼法学的教学和研究，司法机关依法审理行政案件，行政机关依法行政，公民、法人或其他组织依法保护自己的合法权益，将会有所帮助。由于时间紧和水平所限，难免有不正确之处，敬请读者指正。



1990.3.20

目 录

序.....	1
第一章 行政诉讼法的基本概念.....	1
第一节 行政诉讼的涵义和特征.....	1
第二节 行政诉讼法的概念.....	11
第三节 行政诉讼法律关系.....	18
第四节 行政诉讼法学体系.....	29
第二章 行政诉讼制度的历史发展.....	32
第一节 资本主义国家行政诉讼制度的历史发展.....	32
第二节 社会主义国家行政诉讼制度的历史发展.....	47
第三节 中国行政诉讼制度的历史发展.....	51
第三章 行政诉讼法的基本原则.....	58
第一节 行政诉讼基本原则的概念和分类.....	58
第二节 行政诉讼的一般原则.....	61
第三节 行政诉讼的特殊原则.....	71
第四章 行政诉讼的受案范围.....	84
第一节 行政争议的处理方式.....	84
第二节 行政诉讼的受案范围.....	92
第五章 行政诉讼的管辖.....	106
第一节 行政诉讼管辖的概念和原则.....	106
第二节 级别管辖.....	111
第三节 地域管辖.....	114

第四节 管辖权的转移·····	119
第六章 行政诉讼参加人 ·····	123
第一节 当事人·····	123
第二节 共同诉讼人·····	135
第三节 第三人·····	139
第四节 诉讼代理人·····	140
第七章 行政诉讼证据 ·····	145
第一节 行政诉讼证据概述·····	145
第二节 举证责任·····	155
第三节 行政诉讼证据的收集和调查·····	157
第四节 行政诉讼证据的审查判断和保全·····	160
第八章 期间、送达、诉讼费用 ·····	165
第一节 期间·····	165
第二节 送达·····	169
第三节 行政诉讼费用·····	173
第九章 行政诉讼的提起和受理 ·····	177
第一节 行政复议·····	177
第二节 行政诉讼的起诉要件·····	190
第三节 起诉书·····	195
第四节 起诉的受理·····	195
第十章 第一审程序 ·····	201
第一节 审理前的准备·····	201
第二节 开庭审理·····	205
第三节 诉讼中止和终结·····	216
第四节 对妨害行政诉讼的强制措施·····	218
第五节 审理的法律依据·····	222
第六节 判决与裁定·····	223
第十一章 第二审程序和审判监督程序 ·····	230

第一节	二审程序·····	23 ⁰
第二节	审判监督程序·····	235
第十二章	行政判决的执行 ·····	240
第一节	行政判决的特征和效力·····	240
第二节	行政判决的执行·····	244
第十三章	行政侵权赔偿诉讼 ·····	251
第一节	行政侵权赔偿责任与诉讼·····	251
第二节	行政赔偿诉讼的基本原则和作用·····	256
第三节	行政赔偿诉讼程序·····	261
第四节	行政附带赔偿诉讼·····	266
第十四章	涉外行政诉讼 ·····	269
第一节	涉外行政诉讼的概念和特征·····	269
第二节	涉外行政诉讼的原则·····	274
第三节	涉外行政诉讼程序·····	279
附录一：	关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》 的说明·····	290
附录二：	中华人民共和国行政诉讼法 ·····	298

第一章 行政诉讼法的基本概念

第一节 行政诉讼的涵义和特征

一、行政诉讼的概念

现代行政管理的突出特点之一是内容复杂，涉及面广泛，而且行政主体也不可能是完美无缺的。因此，行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为，侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益所引起的行政争议时有发生。为保障和监督行政机关依法行使职权，保护公民合法权益，通常采取两种方式解决行政争议：一是由国家行政机关以行政司法方式解决，一是由国家审判机关以司法审查方式解决，人们把解决行政争议和行政诉讼联系在一起，一般认为行政诉讼是关于由特定的国家机关解决行政争议的制度。

行政诉讼制度在不同的国家差异很大。因为，行政诉讼是民主政治的产物，它直接受一个国家的政治制度、法律制度和法律意识以及历史状况等诸因素的影响，在不同的国家，形成不同的解决行政争议制度。所以，我们很难对世界各国行政诉讼下一个统一定义，而只能说某个国家行政诉讼的涵义是什么。但行政诉讼作为一种重要的法律制度，有其一定的可比性和共同性。从世界范围来说，行政诉讼有广义和狭义之分。广义的行政诉讼是指特定行政机关或司法机关解决一定范围内的行政争议的活动，即指行政机关的行政司法和司法机关的审理行政案件的活动。狭意的行政诉讼仅指法院按照司法程序对行

政行为的合法性进行审查的制度。

在我国，根据《行政诉讼法》的规定，行政诉讼是指人民法院按照司法程序解决行政争议案件的活动。

所谓行政争议案件即行政案件。根据行政诉讼法第二条规定，行政案件是指公民、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，有权依照行政诉讼法向法院提起诉讼的案件。由此可知，行政案件必须具备四个要素：

1. 行政案件是因行政机关的具体行政行为引起的。行政机关的行为有行政行为，即行使行政管理职权的公务行为，也有作为平等主体所进行的民事行为，行政机关的民事行为不引起行政案件；行政行为可分为抽象的行政行为和具体的行政行为，抽象的行政行为是指行政机关行使行政职权而制定的具有普遍约束力的规范性文件的行为，对这些文件有意见，可向国家权力机关或其上级行政机关提出，而不能向法院起诉，只有认为具体行政行为侵犯其合法权益时，才可以向法院起诉，为行政案件；行政机关工作人员的行为可分为职务行为和与行政职权无关的个人行为，行政机关工作人员的非职务行为不引起行政案件。

2. 被告必须是国家行政机关。由行政机关委托的组织所作的具体行政行为，委托的行政机关是被告。法律另有规定的除外。

3. 原告认为侵犯了自己的合法权益。原告必须是认为自己的合法权益被侵犯，如果是他人的合法权益被侵犯，自己就不能以原告的身份向法院起诉。这里的“认为”表示，是否被侵犯，要等审判后才能决定。

4. 向法院提起诉讼。行政争议的解决途径主要包括行政复议和行政诉讼，在行政复议阶段，不是行政案件，只有向法

院起诉,由法院受理,按照行政诉讼程序裁判,才是行政案件。

根据行政诉讼的定义及对行政案件的分析,行政诉讼必须包括如下要素:

1. 原告是行政管理相对人,即公民、法人或其他组织。

2. 被告是行使国家行政权的行政机关,作出具体行政行为的行政机关工作人员并不直接成为被告。

3. 原告提起行政诉讼是由于认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益。

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. 必须在法定期限内向有管辖权的人民法院起诉。

行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼和行政司法相比较,具有下列特征:

第一,行政诉讼的目的主要是保护行政管理相对一方当事人的合法权益。在行政法律关系中,行政机关拥有广泛的行政权力和手段,如果滥用这些权力和手段,将会损害行政管理相对人的合法权益。因此,行政诉讼的主要目的就是为了防止行政机关违法、越权和滥用权力。

第二,行政诉讼的内容是解决行政争议。这就构成行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的实质区别。行政诉讼与行政司法在内容上的主要区别是,行政司法除解决行政争议外,也解决行政管理过程中依照法定职权应由行政机关解决的民事性质的争议。如版权争议、劳动合同争议等。

第三,行政诉讼的当事人是特定的,其诉讼地位是不能互换的。

第四,行政诉讼适用行政诉讼程序,同时补充适用民事诉讼程序。在行政诉讼法施行前适用民事诉讼程序。自1990年10月1日起适用行政诉讼法规定的程序,但仍然可以补充适用民事

诉讼的某些规定，如期间、送达等。

第五，行政诉讼的结果主要是对行政行为的合法性和适当性作出裁判。针对不同情况，分别判决维持、撤销或变更。

二、行政诉讼与其他诉讼的关系

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼这三大诉讼制度共同构成我国统一、完整的诉讼体系。他们之间既有联系，又有区别。

（一）行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的联系

1. 诉讼活动的主持机关是人民法院。在整个诉讼过程中，人民法院始终起主导和决定作用。

2. 诉讼活动是人民法院统一行使国家审判权，审理行政案件、民事和刑事案件的活动。

3. 诉讼活动的目的是处理和制裁违法或犯罪行为，保障国家和人民的合法权益。

4. 有共同的诉讼原则和制度。行政诉讼与刑事、民事诉讼都是人民法院主持的诉讼活动，它们有共同适用的基本原则，如人民法院独立审判、公开审判、以事实为根据，以法律为准绳、对诉讼当事人适用法律一律平等原则，以及回避、辩论、合议制、使用本民族语言文字、两审终审等制度。

（二）行政诉讼与民事诉讼的区别

从诉讼制度的发展过程看，行政诉讼一般是在民事诉讼的基础上产生和发展起来的。在其发展初期，往往适用民事诉讼程序。例如，我国在实施《行政诉讼法》之前，人民法院审理行政争议案件，适用《民事诉讼法》（试行）。但行政诉讼是一种独立的、特殊的诉讼制度，它与民事诉讼分别属于两个法律部门，具有明显的重大区别，主要表现在以下几个方面：

1. 诉讼所解决的案件性质不同。民事诉讼涉及双方当事人的民事权益，所要解决的是双方当事人之间的民事权利义务

关系所引起的民事纠纷；行政诉讼涉及的是国家行政权力的行使，所要解决的是行政主体和行政相对一方当事人之间的行政争议，确认行政机关的具体行政行为是否合法、正确。

2. 适用的法律规范不同。民事诉讼按照民事诉讼法（试行）规定的程序，适用民事法律规范；行政诉讼按照《行政诉讼法》规定的程序，适用行政法律规范。

3. 诉讼当事人及诉权不同。民事诉讼双方当事人，都是平等关系的民事主体，当事人的诉权是对等的，如原告有起诉权，被告有反诉权；行政诉讼的一方当事人必须是作为管理者的行政机关，另一方是作为被管理者的行政相对人，公民、组织对具体行政行为不服可以提起诉讼，但不能做被告，行政机关只能作被告，没有反诉权。

4. 诉讼原则不完全相同。行政诉讼和民事诉讼，都是诉讼体系的组成部分，有些基本原则是相同的。但作为二种独立的诉讼制度，各自都有特有原则。例如，民事诉讼中的处分原则和着重调解原则，就不适用于行政诉讼。而行政诉讼的法院特定主管原则，复议前置法定原则、行政机关负举证责任原则、不适用调解原则等，也不适用于民事诉讼。

5. 举证责任不同。民事诉讼中强调谁主张谁举证。行政诉讼中法律规定由被告行政机关负举证责任。

6. 结案方式不同。民事诉讼可以在法院主持下以调解方式结案。行政诉讼除行政侵权赔偿外，一般不适用调解。即是行政赔偿诉讼，经协商、调解后仍以法院裁决形式结案。

7. 法院职权不同。在民事诉讼中，法院拥有完全的变更权，可以判决改变或部分改变当事人所为的民事行为。在行政诉讼中，法院只拥有有限变更权。

（三）行政诉讼和刑事诉讼的区别

在诉讼体系中，行政诉讼与刑事诉讼之间有更为明显的

区别：

1. 诉讼案件的性质和审判结果不同。行政诉讼所审理的行政案件是行政争议案件，审判结果是维持、撤销、变更行政机关的被告处理决定，给予或不给予相对一方行政赔偿，并可以判决被告重新作出具体行政行为；刑事诉讼所审理的案件是刑事犯罪案件，审判结果是宣布被告无罪或者处以一定的刑罚。刑种有主刑和附加刑。主刑包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑五种。附加刑包括：罚金、剥夺政治权利和没收财产。

2. 起诉人不同。刑事诉讼的起诉人是人民检察院或自诉案件的自诉人。刑事诉讼法规定刑事案件的起诉，主要是指人民检察院提起公诉。被害人或其法定代理人对告诉才处理和其他不需要进行侦查的轻微刑事案件，可提起自诉。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；行政诉讼由对具体行政行为不服的当事人提起。

3. 起诉人和被告人的法律地位不同。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，而刑事被告人是被指控触犯了法律，应受刑罚的案犯，双方诉讼地位根本不同；行政诉讼的被告只能是行使行政权的国家行政机关，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. 诉讼的目的和作用不同。审理刑事案件是为了查明犯罪事实，适用刑罚，惩罚罪犯，维护社会秩序，保障人民生命财产的安全；审理行政争议案件是为了保护行政相对一方当事人的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权。

5. 适用的实体法和程序法不同。刑事诉讼适用刑事法律规范，包括刑法和刑事诉讼法等实体法和程序法。行政诉讼适用行政法律规范，包括行政管理法规和行政诉讼法。