

新编行政 诉讼法学

XINBIAN XINGZHENG SUSONG FAXUE

主编 时庆本
路 遥

中国人民公安大学出版社

新编行政诉讼法学

主 编	时 庆 本	路 遥
副主编	孙 艳 文	申 淑 环
	姚 华	李 蕊
撰稿人	申 淑 环	赵 峰
	秦 晴	孙 艳 文
	李 蕊	路 遥
	时 庆 本	姚 华

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新编行政诉讼法学/时庆本, 路遥主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002. 7

ISBN 7-81087-050-5

I. 新… I. ①时…②路… III. 行政诉讼法—法的理论—高等学校—教材 IV. D925. 31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 051654 号

新编行政诉讼法学

XINBIAN XINGZHENG SUSONG FAXUE

时庆本 路 遥 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京公大印刷厂

版 次: 2002 年 7 月第 1 版

印 次: 2002 年 7 月第 1 次

印 张: 10.125

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 270 千字

印 数: 0001 - 2200 册

书 号: ISBN 7 - 81087 - 050 - 5/D·047

定 价: 20.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

20 世纪 90 年代以来,全国人大及其常委会、国务院、最高人民法院先后颁布了《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》和与之相配套的行政法规、部门规章以及行政司法解释,从而使我国行政诉讼制度得到进一步的发展、充实和完善,特别是《国家赔偿法》、《行政复议法》的颁布与实施,对我国的行政诉讼制度提出了更高的要求。为此,我们应实际工作部门和广大读者的要求,组织专门从事行政诉讼法教学和研究的专家、学者、教授,根据《行政诉讼法》和最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》,以及上述法律、法规的规定和近年来理论工作者及实际工作者的研究成果撰写了《新编行政诉讼法学》一书。

本书以行政诉讼法的体系为框架,以其章节条目为基本结构,从行政诉讼基本原理、原则与行政诉讼实践的结合上,阐述了行政诉讼法的基本原理,解答了行政诉讼法的基本问题,并在此基础上提出了一些新观点、新论证。《新编行政诉讼法学》的理论知识体系和结构,恰

好与采用逐条解释和问答形式的著述相互配合。它可以作为理论工作者研究行政诉讼理论的参考书，也可以作为实际工作者贯彻实施行政诉讼法的指导书，同时还可以作为大专院校讲授行政诉讼法的教材。

本书在出版过程中，得到中国人民公安大学出版社有关领导和同志的关心和支持，在此表示感谢。由于水平所限，缺点错误在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2002 年 3 月于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼和行政诉讼法	(1)
第二节 行政诉讼的基础和作用	(9)
第三节 行政诉讼的历史发展	(14)
第二章 行政诉讼的基本原则	(20)
第一节 行政诉讼的特殊性	(20)
第二节 行政诉讼的基本原则	(24)
第三章 行政诉讼的范围	(37)
第一节 行政诉讼的标准	(37)
第二节 行政诉讼的范围	(43)
第三节 行政诉讼的种类	(53)
第四章 行政审判组织	(58)
第一节 行政审判权	(58)
第二节 行政审判组织	(61)
第五章 行政诉讼管辖	(68)
第一节 管辖概述	(68)

第二节	级别管辖	(71)
第三节	地域管辖	(75)
第四节	裁定管辖	(79)
第五节	管辖权异议及处理	(81)
第六章	行政诉讼参加人	(83)
第一节	行政诉讼当事人	(83)
第二节	其他诉讼参加人	(92)
第七章	行政诉讼证据	(101)
第一节	证据的一般原理	(101)
第二节	证据的收集、审查判断和保全	(112)
第三节	行政诉讼证据的分类	(116)
第八章	起诉和受理	(122)
第一节	复议和起诉	(122)
第二节	起诉和受理	(125)
第九章	第一审程序	(137)
第一节	行政案件的审理	(137)
第二节	行政诉讼的保障措施	(144)
第三节	行政案件的判决	(148)
第十章	第二审程序和审判监督程序	(159)
第一节	上诉的提起和受理	(159)
第二节	上诉案件的审理	(167)
第三节	上诉案件的判决	(169)
第四节	审判监督程序	(172)

第十一章 行政诉讼的期间、送达和费用	(181)
第一节 行政诉讼期间.....	(181)
第二节 行政诉讼送达.....	(186)
第三节 行政诉讼费用.....	(190)
第十二章 行政赔偿诉讼	(196)
第一节 行政赔偿概述.....	(196)
第二节 行政赔偿的构成要件和原则.....	(200)
第三节 行政赔偿的范围、方式、标准和费用.....	(205)
第四节 行政赔偿关系中的当事人.....	(212)
第五节 行政赔偿程序.....	(216)
第十三章 涉外行政诉讼	(226)
第一节 概述.....	(226)
第二节 涉外行政诉讼的原则.....	(227)
第三节 涉外行政诉讼的法律适用.....	(229)
第四节 涉外行政诉讼的代理、期间与送达.....	(232)
第十四章 执行程序	(236)
第一节 执行程序概述.....	(236)
第二节 执行条件和执行主体.....	(238)
第三节 执行对象和措施.....	(241)
第四节 执行程序.....	(244)
第五节 执行中止、终结和回转.....	(247)
第六节 非诉讼行政案件的执行.....	(250)
附录	
1. 中华人民共和国行政处罚法	(253)
2. 中华人民共和国行政复议法	(264)

- 3. 中华人民共和国行政诉讼法 (274)
- 4. 中华人民共和国国家赔偿法 (286)
- 5. 最高人民法院关于《执行〈中华人民共和国行政
诉讼法〉若干问题的解释》 (294)

第一章 行政诉讼概述

诉讼,本质上是裁决纠纷的活动,如果社会生活不存在任何纠纷,诉讼就没有存在的根据和理由;诉讼,也是裁判某种案件的法律制度,它通过对某种违法和不当行为的纠正或矫正,使权益受损者获得法律上的补救,如果诉讼制度不能纠正违法、保护合法权益,诉讼制度也就失去了它应有的意义;诉讼,通过裁决纠纷、处理案件,使社会秩序保持稳定,使社会关系保持法律上的平衡,这是任何一种诉讼制度都应具有的目的和功能。因此,理解和掌握行政诉讼的本质、特征和功能,就成为理解行政诉讼法的逻辑起点。

第一节 行政诉讼和行政诉讼法

一、行政诉讼的含义

(一) 行政诉讼的概念

行政诉讼,从不同的角度可以有不同的理解。这些理解从不同的侧面反映了行政诉讼的本质、特征和功能。

从处理功能上看,行政诉讼是处理行政纠纷的一种司法手段,就是公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的具体行政行为,而与行政机关产生行政纠纷,依法到法院起诉,由人民法院处理行政案件的全部活动。在这一点上,行政诉讼也称为“行政诉讼制度”。

从救济功能上看,行政诉讼是通过审判程序给予相对人以法律补救的手段,就是公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益,依法向法院提起诉讼,请求人民法院对其具体行政行为的合法性进行审查,判明责任,并请求对其受损权益

给予补救的法律制度。在这一点上，行政诉讼也称作“行政救济”，即司法上的“行政救济”手段。

从监督功能上看，行政诉讼是人民法院通过审理行政案件，维护和监督行政机关依法行使行政职权的制度。在这一点上，行政诉讼也称作对行政行为的“司法监督”。

从《行政诉讼法》的规定上看，在我国，行政诉讼是指公民、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，依法向人民法院提起诉讼，请求人民法院对具体行政行为的合法性进行审查，并作出裁判的制度。从这个概念可以看出，所谓行政诉讼，是一种专门解决行政争议、裁判行政案件的法律制度。这个概念包括以下几层含义：

1. 行政诉讼以行政纠纷的存在为前提。行政诉讼，本质上就是国家行政管理中产生的行政纠纷，无行政纠纷的存在就没有行政诉讼存在的必要。为了解决行政活动中产生的行政纠纷，国家确立了各种解决行政纠纷的途径，其中由法律严格规定的以行政诉讼程序解决行政纠纷的途径和制度，就是行政诉讼制度。由此，不难看出，行政诉讼的存在以行政纠纷的存在为前提。

2. 行政诉讼的标的具有特定性。行政诉讼的特定标的是国家机关的具体行政行为，诉讼的实质是判明具体行政行为是否合法。行政诉讼标的的这种特定性是由法律拟制的，在大多数国家中，作为行政诉讼标的的行政行为，法律拟制一般都不包括抽象的行政行为，而主要包括行政机关的大量的具体行政行为。《行政诉讼法》第2条也规定：“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。”

在诉讼活动中，相对人要实现撤销或变更具体行政行为，以及追究行政赔偿责任，使自己合法权益获得救济的愿望，必须举出具体行政行为违法的事实理由；而作为被告的行政机关要维护自己的行政行为，也必须举出其具体行政行为合法的理由和根据；人民法

院审理行政案件，也必须“对具体行政行为是否合法进行审查”（《行政诉讼法》第5条）。

由此可见，法律拟制的特定行政诉讼的标的是行政机关的具体行政行为，而具体行政行为是否合法是行政诉讼要判明的核心问题。

3. 行政诉讼的原告和被告具有恒定性。行政诉讼的原告是认为自己的合法权益受到具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织（相对人）；被告是被指控具体行政行为违法的主管行政机关。在行政诉讼的全过程中，原告和被告始终是如一的，不可互位的。这种恒定性也是由法律明确拟制的。法律只赋予相对人以起诉权，即原告资格，而没有赋予行政机关对相对人提起诉讼的权利。法律规定，只有在特定情况下，非行政机关的其他组织才能成为行政诉讼的被告。例如，《行政诉讼法》第25条第4款规定：“由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。”

4. 行政诉讼的裁判者，是有法定管辖权的人民法院。行政诉讼裁判权是国家审判权的一种，其行使的主体是由法律规定的人民法院。人民法院根据法律赋予的行政案件管辖权而行使裁判权，进行行政案件的最后审理工作。

5. 行政诉讼活动是一种法定的程序性活动。行政诉讼作为一种法定活动，其诉讼参加人及其在诉讼上的权利和义务、活动的方式和程序都是由法律严格规定的。行政诉讼法律关系主体，都必须严格依法定程序进行行政诉讼活动。行政诉讼作为一种法定的程序活动，还表现在有的法律、法规规定行政复议是行政诉讼的前置程序，此种情况下，行政诉讼活动必须先后严格按照行政复议和行政诉讼两个程序及其若干个阶段进行，是一种有序地连续进行的活动，其中每个阶段的顺序都是由法律规定，不得随意跨越或倒置。

6. 行政诉讼是一种补救和监督制度。行政诉讼的目的包括两个方面：首先，通过行政诉讼活动，保护相对人的合法权益，给予相对人受损的合法权益以补救；其次，通过行政诉讼活动，维护和监督行政机关依法行政。从本质上看，给予相对人合法权益以救济，是

行政诉讼的实质性目的，而监督是客观效果。因为，行政诉讼如果不能使相对人受损的合法权益获得充分的补救，监督就是一句空话。因此，行政诉讼是一种补救和监督制度，而监督必须以补救相对人受损的合法权益为前提。

上述 6 层含义组成了一个有机的整体，构成了行政诉讼概念的内涵。

（二）行政诉讼概念的界定

所谓行政诉讼概念的界定，就是行政诉讼概念的外延。行政诉讼作为一种程序性法律制度，它要解决的是行政机关与相对人之间因行政活动产生的纠纷。在我国的法律制度中，解决行政机关与相对人之间纠纷的程序性法律制度，除行政诉讼以外，主要还有两种，即行政复议和民事诉讼。行政诉讼概念的界定，也就从它与行政复议、民事诉讼概念的区别中表现出来。

1. 行政诉讼与行政复议。行政复议是解决行政纠纷的一种行政手段，它是指行政机关就其主管事项与相对人发生纠纷，基于相对人请求，由上级行政机关或该机关自身对引起纠纷的行政决定进行复查，并作出决定的法律制度。行政诉讼是解决行政纠纷的司法手段。在我国，行政诉讼是指人民法院依照行政诉讼程序，解决行政机关与相对人之间行政纠纷的全部活动。两者有如下区别：（1）救济机关不同。行政复议机关是作出引起纠纷的行政行为的行政机关或其上级机关；行政诉讼则是由人民法院审理，仅限于在法院中进行。因此，从给予相对人的法律补救看，一个属于行政系统内部自行消除违法或不当的行政行为，从而救济相对人，所以称作“行政上的救济”；一个属于司法系统运用司法诉讼手段，撤销或矫正行政违法或不当，从而给予相对人以补救，所以称作“司法上的救济”。（2）救济范围不同。行政复议作为一种救济手段，广泛应用于行政领域中的各个管理行业和部门，就是说，几乎所有行政纠纷都可以用行政复议的手段来解决，从而给予相对人以补救；行政诉讼作为一种解决行政纠纷的司法方法，其解决行政纠纷的范围要比行政复

议范围狭窄。法律和法规没有规定可以诉诸法院的行政纠纷，或者规定由行政机关终局裁决的纠纷，法院无权受理，即相对人不能请求司法救济。(3) 救济程序不同。从解决行政纠纷程序的性质上看，行政复议遵循的是行政程序，在法律、法规没有规定的情况下，行政机关可以遵循法律原则和法律精神，自行设计行政程序；行政诉讼程序则是立法机关通过制定法律确立的司法诉讼程序，在没有行政诉讼法规定的行政诉讼程序的时候，适用民事诉讼程序。因此，行政诉讼程序是法定程序，不允许法院运用自由裁量权自行设计。行政复议与行政诉讼既有区别也有联系，主要体现在两者的承接关系上：(1) 行政复议前置。即行政诉讼的提起以行政复议为前提。必须先复议，然后才能提起行政诉讼。(2) 当事人自由选择。即当事人可以选择先复议，对复议不服再起诉，也可以直接起诉。(3) 复议终局裁决。即行政复议决定具有最终效力，对行政复议决定不服，不能再提起行政诉讼。

2. 行政诉讼与民事诉讼。行政诉讼与民事诉讼都可以解决行政机关与相对人之间因行政管理产生的纠纷，但是由于它们的各自职能和任务不同，因此它们之间也有明显的区别：(1) 解决纠纷性质不同。民事诉讼解决的是平等主体之间财产关系或人身非财产关系上所发生的纠纷；行政诉讼解决的是个人或组织因国家行政管理活动而引起的争执，这种争执多属于非平等主体之间非财产关系的争执。只有行政机关以民事主体的身份，运用民法上的手段从事某项行政管理与相对人之间发生经济内容的纠纷时，才属于民事诉讼的范畴。但是此种场合，行政机关处于民事主体的法律地位，并非作为行政主体的支配者、管理者。因此不难看出，民事诉讼解决的行政机关与相对人之间的纠纷，性质上是民事纠纷，而非行政纠纷。(2) 诉讼的目的不同。由于行政诉讼和民事诉讼所解决的行政机关与相对人之间的纠纷，是不同性质的纠纷，由此也决定了诉讼的目的存在着区别：行政诉讼的目的在于撤销或纠正违法或不当的具体行政行为，以恢复相对人的合法权益，但这种救济不包括补救经济

损失在内,即使行政诉讼可以附带请求经济赔偿,其性质也是附带提起民事诉讼;民事诉讼所解决的是行政机关与相对人之间某种经济纠纷或赔偿问题,其目的在于补救相对人的经济损失。(3)诉讼的方式不同。在民事诉讼中,行政机关和相对人作为案件双方当事人,其举证责任是对等的,谁主张谁举证。同时,纠纷双方当事人均可提起诉讼,均可提起反诉;在行政诉讼中,行政机关作为恒定的被告,不得提起行政诉讼,行政诉讼只能由相对人提起,行政机关也无反诉权,并且要负主要的举证责任。(4)适用的法律不同。民事诉讼适用民法和民事诉讼法;行政诉讼中,我国目前没有统一的实体法行政法典,在实体上适用有关的单行法律、法规的规定,在程序上适用《行政诉讼法》及单行法律、法规有关行政诉讼程序的规定。(5)适用调解不同。民事诉讼中,调解是一项基本原则,人民法院既可以调解的方式进行审理,也可以调解的方式结案;行政诉讼不适用调解,人民法院不能采取调解的方式审理和结案。这是因为民事诉讼中当事人有权自由处分自己的实体权利和诉讼权利,可以放弃某项权利以求和对方当事人达成谅解;行政诉讼中,原告虽有权对自己的实体权利和诉讼权利进行处分,但被告方行政机关不享有相应的处分权。行政机关必须依法行使职权,既不能放弃权力,也不能转让,更不得随意和相对人和解,否则意味着失职。所以,行政诉讼中不存在调解的基础,不能适用调解。

二、行政诉讼法

(一) 行政诉讼法的概念

行政诉讼法的概念如同行政诉讼的概念一样,从不同的角度,可以有不同的理解:

从它所调整的对象上看,行政诉讼法是调整人民法院和诉讼参加人在解决行政纠纷过程中所进行的各种诉讼活动,以及在这些活动中形成的权利和义务关系的法律规范。

从它的救济功能上看,行政诉讼法是在相对人合法权益受到行

政机关具体行政行为侵犯时，给予救济的法律规范。

从它的制约功能上看，行政诉讼法是监督行政机关依法行使行政职权的法律规范。

在我国，行政诉讼法是指规范各种行政诉讼活动，以及规定人民法院、诉讼参加人等行政诉讼主体在行政诉讼中的法律地位及权利义务的法律规范的总称。上述这个表述，揭示了行政诉讼法的性质和目的。

1. 行政诉讼法是权益保护法、权力监督法。行政诉讼立法的目的之一，在于保护公民、法人或者其他组织的合法权益。作为行政法律关系一方当事人的行政机关，在实体法上，它是享有国家行政权力的管理者，行政权是行政机关对于相对人具有支配、影响的权力。因此，行政权具有使被管理者服从的效力。惟其如此，行政权必须依法合理地行使，如果不能依法行使或运用得不合理、不恰当，会直接侵犯相对人的合法权益。就一般而言，在法制健全国家的法律体系中，都要设置行政诉讼法，通过诉讼程序为公民、法人或其他组织的合法权益提供一种特殊保护。

2. 行政诉讼法也是一种权力监督法。行政诉讼法规定了法院审理案件、对具体行政行为是否合法进行审查，并规定对于违法的行为可以判决撤销、变更或判令行政机关履行法定职责，从而监督行政机关依法行使行政职权，防止行政职权的滥用。

3. 行政诉讼法是诉讼关系调整法。行政诉讼法是确立和调整行政诉讼事项的专门法律规范，它规定和调整法院审理行政案件的活动，诉讼参加人在各种诉讼活动中形成的权利、义务关系。

4. 行政诉讼法也是一种权益救济法。在国家行政管理中，国家行政机关作为管理者，享有行政权力，拥有排除干扰、阻碍和保障行政活动正常进行的一切措施和手段。如果相对人干扰或阻碍行政管理活动或行政决定的执行，行政机关可以采取直接强制措施，予以排除，而无须起诉到法院，请求法院予以救济；但是作为被管理者的相对人来说，它们不享有行政权力，也不具备行政机关那样的

强制手段，因此，当合法权益由于行政行为违法或不当而受到损害时，不能自行排除损害，自我救助，它们最终只能通过诉讼途径，请求法院公正裁判，予以补救。因此，行政诉讼法规定了相对人诉讼救济请求权和诉讼请求的种类、方式、手段，赋予了相对人在合法权益受损时，请求诉讼救济的途径。

（二）行政诉讼法的表现形式

对于行政诉讼法，历来有广义和狭义两种理解。狭义的行政诉讼法，是指一部统一的行政诉讼法典，广义的行政诉讼法是指宪法、法律、法规等规范性文件中，有关行政诉讼的一切法律规范。在我国，行政诉讼法基本上有如下两种表现形式：

1. 统一的行政诉讼法典。这是指由最高权力机关制定的、调整行政诉讼关系的专门法，是国家的一个重要的基本法律。我国统一的行政诉讼法典《行政诉讼法》，是由第七届全国人民代表大会第二次全体会议通过的，于1990年10月1日正式实施的。《行政诉讼法》共11章75条，包括：总则；受案范围；管辖；诉讼参加人；证据；起诉和受理；审理和判决；执行；侵权赔偿责任；涉外行政诉讼；附则。

行政诉讼法是我国社会主义法律体系中的基本法律，它的效力仅次于宪法而高于其他法律、法规；行政诉讼法是人民法院审理行政案件的程序规则，也是当事人和其他诉讼参加人参与行政诉讼的行为准则。

行政诉讼法是统一地、单独地、全面而系统地确立与调整行政诉讼事项的专门法律；行政诉讼法与其他单行法是一般法和特别法的关系，根据法律适用的规则，特别法优于一般法而适用；行政诉讼法不仅是保障宪法得到贯彻实施的重要基本法律，也是保证众多行政法规得到贯彻实施的基本法律，它是保障行政实体法得以实现所必须的诉讼形式的法律规范。

2. 宪法和单行法中的行政诉讼规范。实质意义上的行政诉讼法，是指宪法、法律、行政法规等法律文件中，关于行政诉讼的规