

行政诉讼法教程

主编 张尚鸾 曹玉海



中共中央党校函授学院

行政訴訟法教程

主編 張尚鷺
曹玉海

中共中央黨校函授學院

说 明

《行政诉讼法教程》是我院本科班政法专业开设的一门基本部门法学课。

编写这本教材是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，从我国社会主义行政法制建设的实际出发，结合函授教学的特点，依据我国行政诉讼法，简明扼要地阐述了行政诉讼法的基本概念、基本原则、立法依据和立法目的以及行政诉讼的各项程序。全书力求简明扼要，通俗易懂，便于自学。

全书由中国法学会行政法研究会第一、二届会长、原《中国法学》杂志总编辑张尚鹜教授与中央党校曹玉海博士主编，撰稿人有张尚鹜、曹玉海、李浩、刘薇、张晓林、李明明。

这本教材先行试用，尚希教师和广大学员提出修改意见，以便进一步修订。

中央党校函授学院

1999年3月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	1
第一节 行政诉讼法的概念	1
第二节 行政诉讼法律关系	5
第三节 行政诉讼法的历史发展及其现状	7
第二章 行政诉讼法的立法根据和立法目的	10
第一节 我国建立行政诉讼制度的必要性	10
第二节 行政诉讼法的立法根据和立法目的	14
第三章 行政诉讼的基本原则	18
第一节 行政诉讼基本原则概述	18
第二节 行政诉讼的基本原则	20
第四章 行政案件的受案范围	33
第一节 受案范围的概念	33
第二节 行政诉讼法关于受案范围的规定	34
第三节 行政诉讼法规定的不作为行政案件受理的 事项	37
第五章 行政案件的管辖	41
第一节 行政案件管辖概述	41
第二节 级别管辖	44

第三节	地域管辖	47
第四节	共同管辖	50
第五节	裁定管辖	51
第六节	管辖权争议及其处理	54
第六章	行政案件的诉讼参加人	57
第一节	行政案件的当事人	57
第二节	参加行政诉讼的第三人	64
第三节	行政诉讼的诉讼代理人	65
第四节	共同诉讼	69
第七章	行政诉讼证据	71
第一节	行政诉讼证据概述	71
第二节	证明对象与举证责任	78
第三节	证据材料的提供、收集与调查	84
第四节	行政诉讼证据材料的审查判断	85
第五节	证据保全	91
第八章	行政诉讼	93
第一节	诉的概述	93
第二节	“诉”的主要条件与诉讼标的	97
第三节	行政诉讼的概念与程序	98
第九章	行政案件的起诉与受理	103
第一节	起诉的概念	103
第二节	行政案件的起诉	104
第三节	行政诉讼法规定的行政案件的起诉条件	105
第四节	行政案件的受理程序	112

第十章 第一审程序	115
第一节 审理行政案件应遵循的特殊原则	115
第二节 第一审程序的主要内容	122
第十一章 第二审程序与审判监督程序	135
第一节 第二审程序	135
第二节 审判监督程序	142
第十二章 判决、裁定与决定	147
第一节 判决	147
第二节 裁定	162
第三节 决定	164
第十三章 行政审判的法律适用	166
第一节 行政审判法律适用的概念与特征	166
第二节 行政审判中法律的具体适用	167
第三节 行政规章的参照适用	172
第四节 规章以下的规范性文件	175
第十四章 行政案件判决和裁定的执行程序	178
第一节 执行程序与审判程序的概念及其相互关系	178
第二节 进入执行程序必须具备的条件及其意义	179
第三节 有关执行程序的规定	180
第十五章 妨害行政诉讼的行为	195
第一节 妨害行政诉讼行为的概念	195
第二节 妨害行政诉讼行为的构成要件	197
第三节 制止妨害行政诉讼行为的必要措施	198

第十六章 侵权赔偿责任	203
第一节 建立健全国家赔偿制度	203
第二节 行政诉讼法关于行政赔偿制度的规定	206
第三节 请求损害赔偿的程序与赔偿费用的规定	208
第十七章 涉外行政诉讼	210
第一节 涉外行政诉讼的概念	210
第二节 审理涉外行政诉讼的法律依据与基本原则	211
第三节 涉外行政诉讼的代理人	216
第十八章 法典附则中的规定	218
第一节 附则	218
第二节 关于诉讼费用的规定	218
第三节 关于本法施行日期的规定	219

第一章 行政诉讼法概述

本章主要阐述行政诉讼法的概念、行政诉讼法律关系、行政诉讼法的历史发展及其现状等问题。

第一节 行政诉讼法的概念

任何一个国家，为了运用法律手段来管理整个社会，都需要颁布涉及政治生活、经济生活、社会生活等各方面的一系列法律文件，制定各种各样的法律规范，来要求全社会一体遵照执行。这些成千上万的法律文件中包括的各种各样的法律规范，也是成千上万的。为了让人们能更好地掌握和运用这些法律文件和各种法律规范，来依法规范自己在国家生活和人们日常生活中的行为，法学家们根据各国自己的实际情况，创造了关于法律文件和法律规范分类的理论，也创造了反映客观存在的法律规范实际情况的一套关于法律体系的理论，把成千上万个法律规范按其不同的性质划分和组合成各种法律部门，从而形成自己国家的法律体系。不难理解，没有一套比较合乎实际、合乎科学的关于法律体系的理论来帮助我们掌握和运用国家制定颁布的成千上万个法律文件和法律规范，面对一大堆各式各样的法律规范，人们是无法把它们掌握好、运用好的。

在现代国家中，从实践到理论，一般都已经形成了以宪法为统帅的，包括刑法、民法、经济法、行政法和民事诉讼法、刑事诉讼法、行政诉讼法以及其它独立的或相对独立的各种法律部门在内的，可以按第一层次、第二层次、第三层次……排列起来的，在体系内部努力形成能够达到和谐一致目的的、往往采用交错组

合方式（允许交叉）从而使之能避免互相矛盾的，一个多层次的、宝塔式的法律体系。

一、行政诉讼法是现代许多国家法律体系中的一个重要的法律部门，是一种重要的程序法

它是规定国家审判机关（法院）和进行诉讼活动的各种参加人（原告、被告、诉讼代理人、有关的第三人等）在法院审理行政案件过程中所进行的各种诉讼活动，以及由这些诉讼活动所产生的各种诉讼关系的全部法律规范的总称。行政诉讼法是法院审理行政案件和各种行政诉讼参加人进行诉讼活动必须遵守的准则。它是法院审理行政案件的法定的、程序方面的“操作规程”。它同时也是行政诉讼活动的各种参加人在进行行政诉讼活动过程中正确行使权利、承担义务的法定的、程序方面的“行为规则”。

二、行政诉讼法是国家制定的全部行政诉讼法律规范的总称

一个国家的行政诉讼法，如上所述，作为法律体系中一个重要的法律部门，是这个国家制定的全部行政诉讼法律规范的总称。目前，在世界各国，基本上可以分为三种情况：（1）已经制定颁布了一部供审判机关（法院）适用的全国统一的行政诉讼法典的国家，如日本，它的法律体系中的行政诉讼法这个法律部门，是以集中规定一些主要行政诉讼法律规范的1948年《行政案件诉讼法》为骨干，加上其他各种有关法律文件中分散规定的许多行政诉讼法律规范组成的。（2）尚未制定颁布一部供法院适用的全国统一的行政诉讼法典的一些国家，它们法律体系中的行政诉讼法这个法律部门，是由散见于各种有关法律文件中的许多行政诉讼法律规范组成的。（3）在另一些没有制定颁布全国统一适用的行政诉讼法典的国家，如法国，它的法律体系中的行政诉讼法这个

法律部门，除包括散见于各种有关法律文件中的许多行政诉讼法律规范以外，还包括了大量行政法院判例中确认的行政诉讼法律规范。在法国，刑事审判、民事审判方面，都以成文法为主要依据；但在行政审判方面，由于没有统一的成文法典，因此，行政法院的判例中确认的许多法律规范早已被认可为法国行政诉讼法这个法律部门的重要组成部分。

三、《中华人民共和国行政诉讼法》 是我国一个重要的基本法律

在我国，行政诉讼法是我国法律体系中一个重要的法律部门，这个法律部门包括了：（1）集中规定在《中华人民共和国行政诉讼法》这个法典中的许多行政诉讼法律规范。（2）分散地规定在其他法律文件中的许多行政诉讼法律规范。如规定在《中华人民共和国食品卫生法》第50条中的行政诉讼法律规范：“当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到处罚通告之日起15日内向作出处罚决定的机关的上一级机关申请复议；当事人也可以在接到处罚通告之日起15日内直接向人民法院起诉。”又如规定在《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国私营企业条例》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国民用航空法》……等法律、法规中的与《食品卫生法》第50条同类型的行政诉讼法律规范。据不完全统计，截至1988年为止，仅中央一级，已在130多个法律、法规中规定了一些简单的行政诉讼法律规范，已经涉及到工商、税务、物价、公安、卫生、土地管理、环境保护、统计、计量、森林、渔业、矿产资源、邮政、民航、电力设施、广播电视设施、工业企业等各方面的国家行政管理工作，以及一些涉外行政管理部门。此外，在各省市区制定颁布的许多地方性法规中也有不少规定了行政诉讼法律规范的。从这些行政诉讼法律规

范中人们可以清楚地看出：这些法律规范，都是关于国家审判机关（法院）怎样受理行政案件和行政诉讼各种参加人怎样进行诉讼活动的程序方面的规定。其中，《中华人民共和国行政诉讼法》中集中规定的行政诉讼法律规范，是我国法律体系中行政诉讼法这个法律部门包括的各种行政法律规范中的一些最主要的法律规范，因为《中华人民共和国行政诉讼法》是全国人大根据宪法制定颁布的这一方面的一个重要的基本法律。

四、《中华人民共和国行政诉讼法》是一部规定 在行政管理领域“民告官”各项准则的法律

在我国，自古以来，“官贵民贱”、“官尊民卑”，官与民在诉讼中的地位从来就是不平等的。这种长期形成的封建观念至今还在很大范围内支配着人们的思想。新中国建国五十年来，虽然人人都知道我们的国家是人民当家作主的国家，但由于几千年封建观念的影响，“法律面前人人平等”的观念，在我们的国家生活和法制领域，至今仍然受到许多人，特别是一些“官家人”有意无意的抵制。党的十一届三中全会以后，由于党和国家一再强调发扬人民民主、健全社会主义法制，“法律面前人人平等”的原则重新载入1982年《宪法》。近年来，我国法律在某些方面，特别是在一些刑事方面的法律文件中，已有明确规定，在这一领域中，“民可以告官”的观念已逐渐为越来越多的人所接受。在刑法领域，“民可以告官”虽然在实践中还存在不少问题，但这种权利毕竟已经有了法律的保障。这就是说，“当官的”犯罪了，也要同“老百姓”一样按刑法办事，一律平等，这种平等权利已经受到我国刑法的保护了。但由于政府及其工作人员进行行政管理活动而侵犯公民或其他当事人行政实体法上的合法权益，如错误地对当事人采取罚款、行政拘留等行政处罚，该发许可证或营业执照却无理拒绝发给，……等等，长期以来，在行政法上却没有规定过“民可以告官”。只是在最近几年，才有一些行政管理方面的法律、法

规对此作出一些简单的规定。《中华人民共和国行政诉讼法》，说得形象化一点，就是一部，也是建国以来第一部，在全国范围内适用的，规定在国家行政管理领域，如果政府及其工作人员由于进行行政管理而侵犯公民或其他当事人行政实体法上合法权益时，“老百姓”也可以把这种侵权行为告到法院去，把政府及其工作人员作为被告，请求法院出面来进行审判的“民可以告官”的法律。

第二节 行政诉讼法律关系

为了深入地掌握行政诉讼法的基本概念，进一步理解什么是行政诉讼法，需要掌握行政诉讼法律关系这个概念，需要研究有关行政诉讼法律关系的一些问题。

一、行政诉讼法律关系的概念

行政诉讼法律关系是行政法律关系中的一种诉讼法律关系。

行政诉讼法律关系是指行政诉讼中人民法院同其他行政诉讼活动参与者之间以及行政诉讼活动参与者相互之间为解决行政争议，由行政诉讼法律规范调整和确认的诉讼权利义务关系。这一概念包含以下含义：

1. 行政诉讼法律关系是一种诉讼法律关系，其基本内容是诉讼程序方面的权利义务，而不是实体上的权利与义务。

2. 行政诉讼关系是指所有行政诉讼法律关系主体之间发生的关系，而非仅指人民法院与当事人之间的关系。行政诉讼法律关系的主体包括人民法院、行政诉讼当事人、行政诉讼其他参加人、诉讼参与人。因此行政诉讼当事人之间、行政诉讼当事人与其他参加人、诉讼参与人之间在行政诉讼过程中发生的与解决相应行政争议有关的关系也是行政诉讼法律关系。

3. 行政诉讼法律关系是指行政诉讼法律关系主体依据行政

诉讼法律规范而发生的关系。在行政诉讼过程中，行政诉讼法律关系主体非依行政诉讼法律规范发生的关系不属行政诉讼法律关系。

4. 行政诉讼法律关系是指行政诉讼法律关系主体为解决行政争议进行行政诉讼而发生的关系。

二、行政诉讼法律关系的特征

行政诉讼法律关系是在行政法律关系基础上发生和派生出来的程序性的法律关系，它主要是为解决行政争议服务的。作为一种相对独立的诉讼法律关系，它既有别于其他诉讼法律关系，也有别于一般的行政法律关系。它的特征是：

1. 形成行政诉讼法律关系的法律规范是行政诉讼法，而不是民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法等其他法律。

2. 行政诉讼法律关系在行政诉讼过程中产生。公民、法人或其他组织同行政机关在行政管理中发生的权利义务争议未向人民法院提起诉讼，人民法院并不同他们发生任何法律上的关系，因此最初引起行政诉讼法律关系的诉讼行为只能由公民、法人或其他组织提起，当人民法院决定受理时，人民法院就同原告直接发生了行政诉讼法律关系。

3. 在行政法律关系中，作为诉讼主体的双方当事人中被告一方必定是行政主体。在人民法院将起诉状送达被诉行政主体时，人民法院同被告之间直接发生了行政诉讼法律关系，原、被告之间也就形成了行政诉讼法律关系。

4. 在行政诉讼法律关系中人民法院占主导地位。因诉讼的需要，第三人、证人、鉴定人、翻译人员、勘验人员等也会进入诉讼，因此，人民法院不仅同原、被告，而且同各个诉讼活动的参与者都发生行政诉讼法律关系，同时各诉讼活动参与者之间也可能发生诉讼法律关系。但在整个行政诉讼法律关系中，人民法院与诉讼当事人之间的诉讼法律关系是主要的，而人民法院始终处

于主导地位，原被告之争，法院是否受理、是否裁决、如何裁决，主动权均在法院。在整个诉讼过程中，原被告以及所有诉讼参加人、诉讼参与人均服从于法院，受法院指挥。

5. 行政法律关系所指向的主要对象是行政机关的具体行政行为。设置行政诉讼法律关系的基本点是通过行政审判活动保障行政管理相对方的合法权益不受侵犯，保障行政机关依法行使行政职权，其指向的对象是行政机关的具体行政行为。

第三节 行政诉讼法的历史发展及其现状

学过一点法律基本知识的人都知道，法律有实体法和程序法之分。这是对各种法律规范进行分类的一个重要的分类法。例如刑法就是实体法。众所周知，刑法是规定犯罪和刑罚的法律，即规定国家对什么样的社会现象认定为犯罪，和对已认定的犯罪采取什么样的处罚手段的法律。刑法，只是实实在在地规定了什么是犯罪，犯了某种罪该处以什么样的刑罚。但在实践中，某人如果真的犯了杀人罪，谁来管，怎样管，如怎样立案、怎样侦查、怎样起诉、怎样审理、怎样判决、怎样执行……等等属于处理犯罪问题的程序（手续）方面的规则，刑法却是不规定的。所以法学家们在对法律规范进行分类过程中，在创造出实体法与程序法这一种分类法以后，便从理论上把刑法规范划入了实体法（即实实在在地规定这类社会关系的法律规范）一类，而把与之配套的规定在程序上（手续上）怎样来处理（或调整）这类社会关系的法律规范——刑事诉讼法律规范划入了程序法一类。很清楚，规范同一类社会现象的实体法和程序法之间的关系是十分密切的。实体法和程序法相依为命，只有实体法，没有程序法，实体法在实践中就不可能得到贯彻实施，会成为一纸空文，有法等于无法。相反地，只有程序法，而没有实体法，程序法也无用武之地，也会成为一纸空文，有法等于无法。在一个国家的法律体系中，除刑

法与刑事诉讼法的关系是实体法与程序法的关系之外，民法与民事诉讼法的关系，也同样是实体法与程序法的关系。总之，只有实体法，没有与之配套的程序法，实体法规定得再好也不能得到正确、及时的贯彻实施。这是不难理解的。

在当代世界各国中，刑事方面的、民事方面的实体法和程序法基本上已经划分开来。许多国家都制定颁布了自己的刑法典、刑事诉讼法典和民法典、民事诉讼法典。在我国，也已制定颁布了《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国继承法》等民事实体法，以及《中华人民共和国民事诉讼法》。在我国，有关刑事审判、民事审判方面的法制建设已经有了配套的规定，并正在逐步完善起来。但是，从世界范围来看，有关国家行政管理方面的法制建设，却同刑事审判、民事审判方面的法制建设不一样。从法律发展史的角度来看，刑事审判制度，早在奴隶主国家中就已经有了。民事审判制度，从西方的罗马法开始算起，它的建立也已有了两千多年的历史。在这个领域中，早期大多是民刑不分、实体与程序不分的。而现在，经过两千多年的历史发展，在现代国家的法律体系中，民法、刑法已分得很清楚，民、刑诉讼法也已分得很清楚了。而国家行政管理方面的法制建设，却由于各种历史的原因至今仍然是实体法规范与程序法规范基本上混在一起的。这主要是由于世界各国的行政法制建设，起步都较晚。一般说，大多是从资产阶级革命取得胜利以后才开始的。在当代世界各国，还没有一个国家制定公布过一部类似刑法典、民法典那样的统一规定行政实体法律规范的行政法法典。在各国法律体系中，行政法作为一个重要的法律部门，它是由许多单行法律、法规和其它具有行政法效力的规范性文件组成的。而在这些法律文件中，有许多法律文件至今仍然是既写上了实体法规范，也同时写上了程序法规范。因此，截至目前为止，在实践中，在法学家们的著作中，当谈到行政法这个法律部门时，一般

仍然是包括了：（1）政府据以“依法行政”的各种行政实体法律规范；（2）政府据以“依法行政”的各种行政程序法律规范；（3）在建立了行政诉讼制度的国家，也包括了法院据以实施行政诉讼活动的行政诉讼法律规范。换句话说，也就是行政法同行政诉讼法基本上没有分开。不过，相对独立的行政诉讼法从实体和程序不分的行政法中逐步分离出来，在一些国家中，都已经形成一种向前发展的历史必然趋势。为了建立健全行政审判制度的需要，已经有一些国家制定颁布了单行的《行政诉讼法》，已与《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》并列，形成为自己国家法律体系中的三大重要法律部门。

思 考 题

1. 什么是行政诉讼法？
2. 行政诉讼法在国家法律体系中的地位及其主要内容。
3. 行政诉讼法律关系及其特点。
4. 为什么说《行政诉讼法》是我国建国以来第一部规定我国行政管理领域“民可以告官”的法律？

第二章 行政诉讼法的立法根据和立法目的

本章主要阐述我国建立行政诉讼制度的必要性；行政诉讼法的立法根据和立法目的。

第一节 我国建立行政诉讼制度的必要性

在社会主义的中国，为什么要建立行政诉讼制度？行政诉讼制度是政治上层建筑的一个重要组成部分，任何社会都是相互联系、相互作用的经济、政治、文化三方面的统一体，社会主义也不例外。因此，应该从经济、政治、文化几个方面来认识在社会主义中国建立行政诉讼制度的必要性。

一、保证社会主义市场经济健康发展的需要

自党的十一届三中全会以来，我国社会经历了巨大的变化。现在我们正在建设社会主义市场经济，而市场经济是法治经济。现代市场经济不同于自由资本主义时期的市场经济。在自由资本主义时期，市场经济强调自由竞争，反对政府干预。然而，随着自由资本主义危机的发生，使得政府干预成为调控市场行为的一种重要手段，特别是20世纪以后，资本主义经济迅速发展，随之而产生的社会矛盾和社会问题日益增多、日趋复杂，要求强有力的政府广泛调节和深入干预，导致了加强行政权的需要。行政权的加强也伴随着法制的完善、对行政权强化监督的过程，从而保证了资本主义生产力的迅速发展。

社会主义国家与西方国家的情况有所不同。社会主义国家一