

中国

吴英慧 史晓捷 沈开举 王青方

行政诉讼法通论



中国政法大学出版社

中国行政诉讼法通论

吴英慧 史晓捷
沈开举 王青方



中国行政诉讼法通论

吴英慧 史晓捷 编著

沈开举 王青方

责任编辑 宋 军

中国政法大学出版社出版

郑 州 大 学 印 刷 厂 印 刷

850×1168毫米 32开本 7.625印张 186千字

1989年7月第一版 1989年11月第二次印刷

印数 3,001—14,000 册

ISBN 7-5620-0302-5 / D·254

定价： 3.80元

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布，是继刑事诉讼法、民事诉讼法制定之后，我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。行政诉讼法作为我国法律体系中的一项基本法律，它的诞生，对于保证人民法院正确、及时地审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权，必将发挥重要的作用和产生深远的影响。

为了及时宣传、学习和研究行政诉讼法，我们部分行政法学理论工作者和行政审判人员联合编写了《中国行政诉讼法通论》一书。该书运用行政诉讼的基本原理，密切结合我国行政审判实践，对行政诉讼法作了全面、系统地论述，并作了许多大胆的、有益的探索。本书紧扣行政诉讼法的体系和内容，重点突出实用性的特点，融知识性、系统性和实用性为一体，是人民法院行政审判人员和各级人民政府的工作人员学习和贯彻实施行政诉讼法的必备读物，是公民、法人和其他组织通过行政诉讼法维护自己合法权益的主要工具书，也是律师和司法行政人员以及政法院校师生学习和研究行政诉讼法的参考书籍。为了方便读者学习和查阅，本书还附有《中华人民共和国行政诉讼法》原文。

本书是在集体讨论的基础上，由撰稿人分工撰写的。具体分工是：沈开举（第一、三、十一、十五章）、王青方（第二、八、十、十二、十七章）、吴英慧（第四、五、六、十三、十四章）、史晓捷（第七、九、十六章）。最后由吴英慧、沈开举负责统一定稿。

由于行政诉讼法刚刚颁布，许多问题还在研究之中，也由于我们的水平有限，书中错误、缺点在所难免，希望读者批评指正。

作者

1989年5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 行政诉讼法与相邻法律部门的关系	(5)
第三节 建立行政诉讼制度的意义	(8)
第四节 行政诉讼法的适用范围	(10)
第二章 行政诉讼法律关系	(12)
第一节 行政诉讼法律关系的概念和特征	(12)
第二节 行政诉讼法律关系的要素	(17)
第三节 诉讼上的法律事实	(20)
第四节 行政诉讼法律关系的意义	(24)
第三章 行政诉讼的基本原则和基本制度	(27)
第一节 行政诉讼基本原则的概念和特点	(27)
第二节 行政诉讼的一般原则	(28)
第三节 行政诉讼的特有原则	(32)
第四节 行政诉讼的基本制度	(34)
第四章 受案范围	(37)
第一节 行政诉讼受案范围概述	(37)
第二节 确定受案范围的原则	(38)
第三节 受案范围	(38)
第四节 告知	(46)
第五章 管辖	(49)
第一节 管辖的概念和分类	(49)
第二节 级别管辖	(51)

第三节	地域管辖	(53)
第四节	移送管辖和指定管辖	(58)
第六章	审判组织及回避	(62)
第一节	审判组织的概念	(62)
第二节	合议庭和审判委员会	(62)
第三节	回避	(65)
第七章	诉讼参加人	(70)
第一节	当事人	(70)
第二节	共同诉讼中的当事人	(80)
第三节	第三人	(83)
第四节	诉讼代理人	(86)
第八章	行政诉讼中的诉	(89)
第一节	诉的概念	(89)
第二节	诉权	(90)
第三节	诉的要素	(92)
第四节	诉的种类	(95)
第五节	诉的合并与分离	(97)
第九章	诉讼证据	(101)
第一节	诉讼证据的一般原理	(101)
第二节	举证责任	(107)
第三节	证据的审查与判断	(111)
第十章	行政诉讼期间、送达、诉讼费用	(118)
第一节	期间、期日	(118)
第二节	送达	(123)
第三节	诉讼费用	(126)
第十一章	对妨害行政诉讼的强制措施	(129)
第一节	妨害行政诉讼强制措施概述	(129)
第二节	妨害行政诉讼行为的种类及其构成	(131)

第三节	妨害行政诉讼强制措施的种类及其适用	(132)
第十二章	行政诉讼第一审程序	(134)
第一节	起诉和受理	(134)
第二节	审理前的准备	(144)
第三节	开庭审理	(150)
第四节	诉讼中止和诉讼终结	(158)
第五节	判决、裁定和决定	(161)
第十三章	第二审程序	(167)
第一节	第二审程序概述	(167)
第二节	上诉的提起和撤回	(168)
第三节	上诉案件的审理	(173)
第四节	上诉案件的裁判	(174)
第十四章	审判监督程序	(178)
第一节	审判监督程序的概念	(178)
第二节	审判监督程序的提起	(179)
第三节	当事人申诉	(181)
第四节	再审的审判	(182)
第十五章	行政案件执行程序	(185)
第一节	行政案件执行程序概述	(185)
第二节	行政案件执行的一般问题	(188)
第三节	行政案件执行的程序	(190)
第四节	执行措施	(196)
第十六章	行政侵权赔偿责任	(201)
第一节	行政侵权赔偿概述	(201)
第二节	行政侵权赔偿责任	(207)
第三节	关于行政侵权赔偿诉讼的几个问题	(211)
第四节	行政侵权赔偿诉讼与行政诉讼附带民事诉	

讼的区别	(213)
第十七章 涉外行政诉讼	(217)
第一节 涉外行政诉讼的概念	(217)
第二节 涉外行政诉讼的基本原则	(218)
第三节 涉外行政诉讼中的送达	(220)
附：《中华人民共和国行政诉讼法》	(222)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼法的概念

一、行政诉讼

(一) 行政诉讼的概念

行政诉讼是解决行政纠纷的一种手段。当今世界各国，由于其历史背景和宪法理论的差异，在规定解决行政纠纷的机关、适用的原则以及受理行政案件的范围和程序上也不尽相同。在英国，行政诉讼和一般民事诉讼、刑事诉讼一样，都由普通法院管辖，没有独立的行政法院系统。同时，英国的法律制度中公法与私法不分，普通法院的诉讼程序和原则也适用于行政诉讼。但是，法国的行政诉讼与英国相比差别很大，法国受理行政诉讼的法院和受理民事、刑事诉讼的普通法院分离，形成一个独立的系统，适用与普通诉讼不同的法律原则，即区别公法与私法，行政诉讼是对行政机关公法行为的诉讼。

各国行政诉讼之间存在的差别，使我们很难对行政诉讼的概念作出一个统一的定义。我们只能说某种诉讼制度是哪个国家、哪一类国家的行政诉讼，或者说各国行政诉讼存在着某些共同之处。如果仅就共同点而言，我们可以给各国行政诉讼概括出一个最一般的定义，即行政诉讼是有关国家机关依法对行政行为进行审查的一种法律制度。

在我国，根据《中华人民共和国行政诉讼法》^①的规定，行

^① 1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过。

政诉讼是指人民法院在当事人和其他诉讼参与人的参加下，依法就公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为提起的诉讼进行审理，审查具体行政行为是否合法的一种制度。

（二）行政诉讼的基本特征

1. 行政诉讼是因行政纠纷而引起的诉讼。也就是说行政诉讼是因为行政机关的具体行政行为影响了相对人的合法权益，相对人针对具体行政行为向人民法院提起的诉讼。行政诉讼的这一特点使它同行政司法和民事、刑事诉讼区别开来。行政司法不仅解决行政纠纷，而且主要是解决民事纠纷，解决的机关也必须是行政机关。民事诉讼和刑事诉讼都不处理行政纠纷。

2. 行政诉讼以作出具体行政行为的行政机关为被告。在行政诉讼中，当事人的一方必须是行政机关，而且为被诉方。没有行政机关参加的诉讼不是行政诉讼；虽有行政机关参加，但行政机关不是必然被告的诉讼也不是行政诉讼。行政诉讼的这一特征是由行政纠纷的性质决定的。

3. 行政诉讼不停止执行行政处理决定。这是行政诉讼区别于其他诉讼的一个显著特点。起诉不停止执行行政处理决定的主要原因在于行政管理具有连续性，不能因提起诉讼而中断或贻误，否则，就可能导致行政管理陷于瘫痪，不利于国家和公共的利益。当然，如果停止执行行政处理决定不致使社会公共利益受到损害，或者法律、法规规定可以停止执行的，应当允许停止执行。

4. 行政诉讼中被告负举证责任。行政诉讼的这一特点同民事诉讼中谁主张权利，谁负举证责任的举证原则不同。因为行政诉讼是人民法院通过审判活动审查行政机关的具体行政行为是否合法，行政机关在行政管理活动中又独占管理权和处罚权，这就要求行政机关对自己作出的处理决定的正确性、合法性负举证责任。至于其他诉讼当事人则不承担必要的举证责任，他们是否举

证，是他们的权利，既可以行使，也可以放弃。

5.行政诉讼中，人民法院对行政处理决定一般不能变更。行政诉讼是人民法院依据事实和法律，对行政机关的行政行为是否合法进行的审查，如果合法就予以维持，如果违法就予以撤销，一般不需要变更；同时，行政裁量权是法律赋予行政机关的职权，在裁量幅度内行政机关的决定是合法的，法院不应干涉，否则，就会导致政出多门；再则，行政机关长期从事行政管理，有丰富的实践经验，因而在确定具体的处罚幅度上，比人民法院有着更有利的条件。当然，行政诉讼中人民法院也不是完全不能变更行政处理决定，如行政诉讼法对行政机关显失公平的行为是可以判决变更的。有些情况下，人民法院虽然不能直接变更，但可以判决行政机关变更，这可以说是间接变更。

6.行政诉讼在开始之前，往往要经过复议程序。行政诉讼的这一特点是由行政纠纷本身的性质决定的。行政纠纷产生以后，就有必要也有可能首先在行政机关内部，即通过行政复议的途径来解决。不经行政复议就立即交给人民法院解决，不仅使行政机关失去了纠正它自己的缺点和错误的必要机会，也将剥夺上级行政机关对下级行政机关的行为进行监督、检查的权利和应当监督、检查的义务，显然不利于行政职权的行使。同时，行政复议也有利于较快地解决行政纠纷，提高行政效率，减轻人民法院的负担。

二、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的概念和体系

行政诉讼法是有关行政诉讼的法律规范的总称。具体地说，它是人民法院在当事人和其他诉讼参与人的参加下审理行政案件所遵循的程序方面的法律规范的总称。它包括行政诉讼法典和行政法律、法规中有关行政诉讼的规定，还包括有关行政诉讼的司法解释等。

第七届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》是建国以来我国制定的第一部独立的、完整的行政诉讼法典，也是我国行政诉讼的基本法律，它在我国的整个行政诉讼法律体系中占有十分重要的地位。在此之前，1982年第五届全国人大常委会第二十二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》对行政诉讼作了规定，为我国行政诉讼制度的建立起到了一定的推动作用，也为新的行政诉讼法的制定提供了条件和经验。

除了以上有关行政诉讼的法典以外，目前，我国已有130多个法律和行政法规规定了公民、组织对行政机关的处理决定不服可以向人民法院起诉。为了推动和指导行政审判活动的开展，最高人民法院还分别于1985年11月6日、1986年10月24日，先后发布了《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》和《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》。以上行政诉讼法典和有关法律、法规关于行政诉讼的规定以及司法解释，构成了我国行政诉讼法的基本体系。

（二）行政诉讼法的基本内容

行政诉讼法主要包括以下主要内容：（1）制定行政诉讼法的依据。《中华人民共和国行政诉讼法》是国家的基本法律之一，它的直接立法依据是我国宪法有关行政诉讼的规定。如宪法规定：公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”等。（2）行政诉讼法的任务。新颁布的行政诉讼法规定了三个方面的任务：第一，保证人民法院正确、及时审理行政案件；第二，保护公民、法人和其他组织的合法权益；第三，维护和监督行政机关依法行使行政职权。（3）行政诉讼法的基本原则。如人民法院对行政案件依法独立行使审

判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳等。（4）关于行政案件的受案范围。（5）关于行政案件的管辖。（6）诉讼参加人。（7）证据。（8）起诉和受理。（9）审理和判决。（10）执行。（11）侵权赔偿责任。（12）涉外行政诉讼。

第二节 行政诉讼法与相邻法律部门的关系

行政诉讼法是我国法律体系中的一个重要法律部门，它和刑事诉讼法、民事诉讼法一起，构成我国三大程序法的基本体系。行政诉讼法同相邻的部门法，特别是同行政实体法、行政司法、以及刑事诉讼法、民事诉讼法之间都具有非常密切的关系。

一、行政诉讼法同行政实体法的关系

行政诉讼法在当今世界的许多国家中都没有从行政法这一部门法中分立出来，它是行政法的一个重要组成部分。可见，二者关系密切，是实体法与程序法的关系。但是行政诉讼法同行政实体法之间毕竟还是有很大差别的。这种差别主要表现在以下几个方面：

首先，从各自调整的对象上看，行政实体法主要调整的是行政关系，而行政诉讼法调整的是行政诉讼关系。调整对象的不同，是学科划分的基本标准，行政诉讼法与行政实体法在调整对象上的差别是二者的根本区别。

其次，从调整对象的性质看，行政实体法主要调整的是实际的行政关系，而行政诉讼法主要调整的是行政诉讼程序关系。

再次，行政实体法就其本身的性质看，它具有行政的性质，它是国家行政机关管理国家行政事务以及对自身事务进行管理的

法，而行政诉讼法则具有司法的性质，它是人民法院和当事人进行行政诉讼活动的法律依据。

最后，行政诉讼法律关系在主体上一般是三方主体的法律关系，而行政实体法所调整的一般是两方主体的法律关系。

二、行政诉讼法与行政司法法律规范的关系

行政司法是指行政机关按司法形式解决行政争议和民事纠纷的活动。行政诉讼法和行政司法法律规范都是以司法形式解决各种争议的规范，在解决争议的形式上具有很大的相似之处。但是二者也存在不少区别：

第一，受理机关不同。行政诉讼由法院受理，而行政司法则由行政机关受理。

第二，解决争议的范围不同。行政诉讼一般只解决行政争议，当然行政诉讼附带民事诉讼是例外。而行政司法不仅解决行政争议，而且也解决民事争议，如行政仲裁、行政调解等。

第三，行政诉讼法和行政司法规范规定的程序的性质不同。行政诉讼法规定的解决行政纠纷的程序属于司法程序，而行政司法规范所规定的程序属于行政程序。

第四，行政诉讼法和行政司法规范所规定的解决争议的程序繁简程度不同。行政司法规范规定的程序一般比较简便，以迅速、及时地解决争议，而行政诉讼法规定的程序则比较严格、全面。

三、行政诉讼法与刑事诉讼法的关系

就共同点而言，二者都是人民法院行使审判权所依据的法律规范，其目的都在于惩罚违法行为，保护当事人的合法权益。但是行政诉讼法同刑事诉讼法还存在着根本的差别。

第一，行政诉讼法和刑事诉讼法所调整的案件性质不同。刑事诉讼所解决的案件属于刑事案件，刑事案件的被告是触犯刑律、应受刑罚处罚的案犯；行政诉讼解决的是行政争议案件，被

告是因行使行政管理权而引起纠纷的国家行政机关，不解决犯罪与刑罚的问题。

第二，行政诉讼法和刑事诉讼法各自的任务不同。刑事诉讼法的主要任务是保证人民法院准确、及时地查明犯罪事实，正确地适用法律，惩罚犯罪分子，保障无罪的人不受刑事追究。行政诉讼法的主要任务则是保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政权。

第三，二者适用的实体法不同。刑事诉讼适用的实体法是刑事法律规范，行政诉讼适用的实体法是行政法律规范。

第四，行政诉讼法和刑事诉讼法各自规定的诉讼提起人不同。刑事诉讼只能由人民检察院代表国家提起公诉（在自诉案件中由被害人向人民法院提起诉讼除外）；行政诉讼一般由对行政行为不服的公民、法人和其他组织提出。

第五，行政诉讼法和刑事诉讼法对各自诉讼程序的规定不同。人民法院进行刑事审判，必须适用刑事诉讼法规定的有关程序；人民法院审理行政案件，必须适用行政诉讼法规定的有关程序。

四、行政诉讼法与民事诉讼法的关系

行政诉讼法与民事诉讼法的关系较其他诉讼法更为密切，在行政诉讼发展的早期，往往适用民事诉讼法规定的程序。在我国，1982年全国人大通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第三条第二款曾规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”但是，由于行政诉讼自身存在着许多不同于民事诉讼的特点，这两个部门法之间在本质和形式方面也有诸多不同之处：

第一，两者的性质不同。民事诉讼法要解决的是平等主体间的争议，争议的双方都无权采取单方面行动，强制对方服从。如

果双方无法就争议的问题达成协议，就只能请求有关国家机关解决。行政诉讼要解决的是行政机关在行政管理活动中与相对人之间发生的争议。行政机关在管理活动中与相对人发生的关系是管理与被管理的关系，双方的地位是不平等的。行政机关有权单方面采取行动，强制对方服从，无须相对人同意。了解行政诉讼与民事诉讼在性质的区别，对开展行政诉讼活动有重要意义。凡是行政机关以公断人的身份处理平等主体之间的争议，当事人不服而提起的诉讼是民事诉讼，行政机关不作为被告，如行政仲裁等；凡是行政机关以管理者的身份对被管理者实施的行为（包括不作为）侵犯了相对人的合法权益，相对人不服而提起的诉讼，就是行政诉讼，行政机关是当然的被告。

第二，两者所依据的实体法不同。民事诉讼所依据的实体法是民法通则、婚姻法、继承法、经济合同法等。行政诉讼所依据的实体法是行政法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等。

第三，行政诉讼中存在行政权与司法权的关系问题，如司法审查权等。这种权力之间监督、制约关系在民事诉讼中不存在。

第四，行政诉讼和民事诉讼在具体诉讼形式，诉讼权利、义务方面还存在着一些差别。如行政诉讼中的不调解问题，行政机关的举证责任问题，行政机关不得反诉的问题，行政机关只能为被告等，在民事诉讼中是不存在的。

第三节 建立行政诉讼制度的意义

行政诉讼制度是保护公民和组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使权力的一项基本的法律制度，它的建立具有重要意义。