

中国行政诉讼法

(修订版)

王亚琴
孙际泉

编著



中国政法大学出版社

中国行政诉讼法

(修订版)

王亚琴
孙际泉 编著

图书在版编目(CIP)数据

中国行政诉讼法(修订版)/孙际泉,王亚琴主编. —北京:中国政法大学出版社,2000.12

ISBN 7-5620-2028-0

I. 中... II. ①孙...②王... III. 行政诉讼法—中国 IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 82684 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 清华大学印刷厂

787×960 16 开本 21.5 印张 405 千字

2003 年 1 月修订版 2003 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2028-0/D·1988

印数:0 001-5 000 定价:22.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

邮政编码 100088

电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803

电子信箱 zfs620@263.net

网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

目 录

第一章 行政诉讼与行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政争议与权利救济.....	(1)
第二节 行政诉讼.....	(6)
第三节 行政诉讼法	(13)
第四节 行政诉讼法律关系	(22)
第五节 行政诉讼法学	(33)
第二章 行政诉讼制度的产生及其历史发展	(36)
第一节 行政诉讼制度产生的一般条件	(36)
第二节 外国行政诉讼制度的产生与发展	(40)
第三节 中国行政诉讼制度的产生与发展	(58)
第三章 行政诉讼法基本原则	(64)
第一节 行政诉讼法基本原则概述	(64)
第二节 行政诉讼法的一般原则	(68)
第三节 行政诉讼法的特有原则	(77)
第四章 行政诉讼受案范围	(84)
第一节 行政诉讼受案范围的确立	(84)
第二节 人民法院受理行政案件的范围	(86)
第三节 人民法院不予受理的行政案件	(95)
第五章 行政诉讼管辖	(105)
第一节 行政诉讼管辖概述.....	(105)
第二节 行政诉讼的级别管辖.....	(109)
第三节 行政诉讼的地域管辖.....	(114)

第四节 行政诉讼的裁定管辖	(120)
第六章 行政诉讼参加人	(126)
第一节 行政诉讼参加人概述	(126)
第二节 行政诉讼的原告和被告	(130)
第三节 行政诉讼的共同诉讼人	(142)
第四节 行政诉讼的第三人	(145)
第五节 行政诉讼代理人	(149)
第七章 行政诉讼证据制度	(154)
第一节 行政诉讼证据制度概述	(154)
第二节 行政诉讼法定证据的种类及其提供要求	(157)
第三节 行政诉讼举证责任与举证期限	(165)
第四节 人民法院对证据的调取与保全	(170)
第五节 人民法院对证据的审核与认定	(174)
第八章 行政诉讼的第一审程序	(186)
第一节 行政诉讼的起诉与受理	(186)
第二节 行政案件的审理	(193)
第三节 财产保全与先予执行	(196)
第四节 撤诉与缺席判决	(198)
第五节 诉讼中止与终结	(200)
第六节 延期审理与延长审限	(201)
第七节 行政诉讼法律适用与一审裁判	(203)
第八节 行政诉讼的期间、送达	(210)
第九章 行政诉讼的第二审程序	(214)
第一节 行政诉讼第二审程序概述	(214)
第二节 对提起上诉的审查与受理	(216)
第三节 对行政诉讼上诉案件的审判	(221)
第十章 行政诉讼的审判监督程序	(233)
第一节 行政诉讼审判监督程序概述	(233)

第二节 再审行政案件的提起	(236)
第三节 再审行政案件的审判	(242)
第十一章 行政赔偿诉讼	(247)
第一节 行政赔偿诉讼概述	(247)
第二节 行政赔偿诉讼的受案范围与管辖	(249)
第三节 行政赔偿诉讼的当事人	(253)
第四节 行政赔偿诉讼的提起与受理	(256)
第五节 行政赔偿案件的审理、裁判与执行	(260)
第十二章 行政诉讼的执行程序	(264)
第一节 行政诉讼的执行概述	(264)
第二节 行政诉讼的执行主体、根据、对象	(267)
第三节 行政诉讼的执行程序	(271)
第四节 行政诉讼的执行措施	(279)
第五节 对妨害行政诉讼行为人的强制措施	(284)
第十三章 涉外行政诉讼程序	(288)
第一节 涉外行政诉讼程序概述	(288)
第二节 涉外行政诉讼的特有原则	(289)
第三节 涉外行政诉讼的送达、期间	(292)
附录一 《中华人民共和国行政诉讼法》	(294)
附录二 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	(304)
附录三 最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	(320)
附录四 参考文献	(332)
后记	(334)

第一章 行政诉讼与行政诉讼法概述

第一节 行政争议与权利救济

一、行政争议的概念及特点

行政争议又称为行政纠纷，它是行政诉讼制度存在的前提，也是研究行政诉讼问题的开端。正如一位叫杜克霍克（Ducrocq）的法国人所说的那样：“真正行政诉讼的发生，需有由行政行为所激起的争执。”〔1〕也就是说，行政诉讼是与行政争议相联系的一种法律制度。要了解什么是行政诉讼，首先要了解什么是行政争议。

行政争议有广义和狭义之分。广义的行政争议是指因国家行政权的行使而产生的所有争议，包括行政机构内部的权限争议和具有国家行政职权的机关、组织及其工作人员因其职权行为而与行政相对人的合法权益冲突而发生的争议。行政机构内部的权限争议包括上、下级行政机关或组织之间、同级行政机关或组织之间以及行政机关或组织与其工作人员之间因国家行政权的行使而发生的争议。〔2〕目前，我国对解决这两种争议设计了方式和程序不同的法律救济制度，与行政诉讼制度有关的是后一种行政争议，即狭义的行政争议。

所谓行政争议，是指公民、法人和其他组织对具有国家行政职权的行政机关或组织及其工作人员的行政行为或相应的不作为不服或认为其侵犯自己的合法权益而与之发生的纠纷。

根据行政争议的概念，我们可以总结出行政争议有如下一些特点：

〔1〕〔法〕狄骥（L. Duguit）：《公法的变迁》，1933年版，第178页。

〔2〕有的学者将行政机关的行政权与其他国家机关的立法权、决定权、司法权、军事指挥权等在运行过程中发生的权限争议也包括在广义的行政争议之内。也有学者认为，因国家立法权发生的争议，应为立法权争议；因国家司法权发生的争议，应为司法权争议，以此类推。即使在这些权限争议中有一方为行政机关，也不宜统称为行政争议，因为这些权力是性质不同的国家权力，与这里所指的权力性质均为行政权力或涉及私权利的行政争议是有本质区别的。笔者赞成后一种观点。

1. 行政争议双方中必有一方是具有国家行政职权的机关或组织。这一点是使行政争议不同于民事纠纷等其他纠纷形式的一个主要标志。这是由于行政争议是因行政行为或相应的不作为发生的,而行政行为或相应的不作为是具有国家行政职权的机关或组织及其工作人员从事行政管理的体现,无行政机关或组织的行政管理活动就无所谓行政争议。可见行政争议与行政机关或组织相随相伴,行政争议当事人中必有一方是具有国家行政职权的机关或组织。

2. 行政争议必须是发生在由于行使行政权而发生的行政管理过程中。不论行政争议的内容如何,只有发生在行政管理过程中,即行政权发挥作用的过程中,才具有行政争议的性质。否则,即使争议一方为国家行政机关,因不涉及行政权的行使,或其只是以民事主体资格成为争议的一方当事人,该争议只能是民事争议,而不是行政争议。

3. 行政争议产生的原因是国家行政机关或组织及其工作人员行使行政管理职权作出的具体行政行为或相应的不作为。国家行政机关或组织及其工作人员行使行政职权的行政行为,是产生行政争议的前提条件。行政行为通常可以分为抽象行政行为和具体行政行为,它们都可能引起行政争议的发生。我国行政诉讼制度所涉及的行政争议,目前仅限于具体行政行为以及相应的不作为所引起的行政争议。

4. 行政争议的焦点在于国家行政机关或组织及其工作人员行使行政管理职权作出的具体行政行为以及相应的不作为是否正确合法。即“根据该行为所为之请求,不仅应以被侵害的利益为由,且应以侵害法律为由”。^{〔1〕}行政争议不仅意味着公民、法人或其他组织认为行政机关或组织及其工作人员的具体行政行为以及相应的不作为侵犯了自己的合法权益,而且意味着公民、法人或其他组织认为行政机关或组织及其工作人员作出具体行政行为时或表现为相应的不作为时违反了有关法律规定,对其合法性与适当性提出质疑或否定。这样,具体行政行为以及相应的不作为是否合法与适当,就成了行政争议的核心内容。

5. 行政争议的双方当事人之间法律地位存在着不平等性、不对等性。我们知道,民事纠纷是在平等主体之间发生的,争议双方当事人在争议的民事法律关系中地位是平等的,任何一方不得将其意志强加于相对一方。但是,行政争议的当事人双方在争议的行政法律关系中的地位存在着不平等性、不对等性,这是因为在行政管理活动中,具有国家行政职权的行政机关或组织始终处于优越和主动的地位,处于命令和管理的地位,而相对一方则往往处于接受管理和服从的地位。

〔1〕〔法〕狄骥(L. Duguit):《公法的变迁》,1933年版,第178页。

行政争议的产生有其必然性：(1) 现代国家的行政管理涉及面广，内容繁多，情况复杂，与人民群众的关系十分密切，发生行政争议在所难免。社会的安全与稳定，需要高效而权威的行政权力，然而，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。^{〔1〕}行政权力更是如此，其主动性决定它具有自我膨胀的天然本性。作为行政管理相对方的公民、法人或其他组织虽有服从行政管理的义务，但这并不意味着行政权力的行使可以随心所欲。当遇有行政行为超越职权、滥用职权或侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形时，就必然会产生行政争议。(2) 行政行为总是要通过具体的行政机关或组织的工作人员来作出，而由于行政机关或组织的工作人员整体素质水平远远跟不上社会发展对行政管理的要求，随着行政职能的不断扩大和增强，行政争议只会逐年增多。(3) 由于行政机关或组织的工作人员个人觉悟水平的不同，对法律、法规的理解程度不同，在执法过程中，在认定事实或适用法律时，难免产生某些失误，侵害作为相对人的公民、法人或其他组织的合法权益或引起相对人的不服；同时也不能排除个别国家行政工作人员在执行职务时有故意越权或滥用权力的行为，从而产生行政争议。(4) 作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织的文化程度不同，对行政行为的合法性的理解也不尽相同，不服情况时有发生。所以，行政争议的产生是现代社会的必然现象。

二、权利救济制度

(一) 行政法律救济制度

首先要作两点说明：

1. 行政争议是由于国家行政权力的行使引起的，而在行政权力的行使过程中，相对于有国家作强大后盾的行政权来说，作为行政相对人的公民、法人或其他组织往往处于“弱者”的地位，因此，人们对行政争议的解决往往称为权利救济。行政行为所具有的效力特点决定了行政争议必须通过法律途径解决，所以，这种权利救济也称为法律救济。这也是行政争议与民事争议解决机制的重要区别所在。从广义上讲，对行政争议的权利救济有民事、刑事、行政等多种手段，^{〔2〕}也就是说，如果引起行政争议的具体行政行为涉及行政侵权，可能引起行政机关或组织及其工作人员的民事责任、刑事责任、行政责任或其他法律责任，这是由我国监督行政的主体和渠道的多样性决定的。鉴于本书研究范围，这里研究的行政争议解决途径仅涉及行政法律责任问题。

2. 只有纳入法律评价机制的行政争议才能构成行政案件，通过法定方式和

〔1〕〔法〕孟德斯鸠著，张雁译：《论法的精神》上册，商务印书馆1961年版，第154页。

〔2〕我国《民法通则》第121条规定以及我国《刑法》第四章、第五章等有关章节的规定。

程序得到解决。行政争议能否构成行政案件及其解决的方式和程序取决于法律的明确规定。所有的现代国家或社会,都尚未将行政争议全部纳入法律解决的轨道,“能够受到法律评价的仅是其中的一小部分,纯粹从量上观察甚至可能不是主要部分”。^[1]这主要是为了适应现代社会对行政高效的普遍要求。究竟哪些社会冲突需要以法定的方式和程序来加以解决,取决于统治者的立法选择。我国也不例外,对行政复议和行政诉讼的范围都通过法律作了明确的规定,并对某些行政行为的可诉性作了排除规定。也就是说,公民、法人或其他组织之所以能对行政行为提出不服,是法律、法规所赋予的权利。如果法律上没有规定公民、法人或其他组织可以对行政行为提出不服,即使其对行政行为不服,也不能获得法律救济。同时,行政争议还必须依照法定的方式和程序予以解决。所有这一切表明,在我国,并非所有的行政争议都纳入了法律评价的机制,其中有些只能以行政相对人的无条件服从为代价。

根据我国法律规定,目前我国解决行政争议的行政法律救济制度主要有两种,即行政救济和司法救济,其中包括国家赔偿。

行政救济途径主要是行政复议(台湾地区称为行政诉愿),即在行政系统内部,由法定行政复议机关对发生争议的具体行政行为及其所依据的规章以下的规范性文件的合法性、适当性进行审查,以期解决行政争议的一种法律制度。司法救济途径主要是行政诉讼,即通过人民法院对争议的具体行政行为以及相应的不作为的合法性进行司法审查,从而解决行政争议的一种法律制度。由于这两种制度关系密切,因而也有学者将其统称为行政争讼制度。

(二) 行政复议与行政诉讼的异同

行政复议实际上是由法定的有权行政机关用行政手段来解决行政争议。用行政手段解决行政争议,是许多国家用以配合司法救济所采用的通行做法。如美国就实行行政救济穷尽原则,即要求在向法院提起司法救济之前,应当穷尽通过行政当局所能提供的救济。^[2]《德国行政法院法》第68条也规定,在行政法院提起撤销之诉之前,除另有规定外,都必须经过行政复议。再如,日本实行行政上的苦情处理制度和行政不服审查制度,等等。通过行政手段解决行政争议,既有助于发挥行政官员的技术优势,省时省力,提高解决行政争议的效率,使被打乱了的行政秩序早日得到恢复;也有助于提高行政效率,减少社会冲突,促进社会稳定;同时也可以大大缓解法院的积案压力,使行政相对人的合法权益受到有效保护。但是,行政复议毕竟是由行政机关主持的,是在行政系统内部解决行政争

[1] 柴发邦主编:《体制改革与完善诉讼制度》,中国人民公安大学出版社1991年版,第3页。

[2] [美]施瓦茨:《行政法》,群众出版社1986年版,第461页。

议，容易产生不公正之嫌。而行政诉讼程序严格，且由独立于行政机关之外的法院解决行政争议，虽成本较高，但公正性强。因此，为发挥行政复议和行政诉讼各自的优势，世界各国往往都把法院对行政争议的解决作为保护行政相对人合法权益的最后一道屏障，在程序上通常是复议在先，诉讼在后。除法律明确规定外，任何人不得剥夺当事人的行政诉讼权，即对行政复议决定不服向人民法院提起行政诉讼的权利。

行政复议和行政诉讼都是我国解决行政争议的法律制度，但是它们之间既有共同点又存在区别。

行政复议和行政诉讼的共同点主要表现在：

1. 处理的对象和追求的目标是一致的。行政复议制度和行政诉讼制度的建立，都是为了解决行政争议，都是以保护公民、法人或其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使行政职权为宗旨。

2. 在遵循的原则和程序制度方面有一些是一致的。如争议的行政行为在复议期间或诉讼期间不停止执行原则、被申请人或被告不得自行收取证据原则、不适用调解原则、合法原则、公开原则、回避制度等，不论是行政复议还是行政诉讼都应当依法进行。

3. 都存在三方法律关系。行政复议不同于行政执法的双方关系，与人民法院主持行政诉讼一样，由于行政复议机关的介入，形成了由行政争议双方和行政复议机关组成的三方关系。

4. 都实行不告不理原则。司法行为与行政行为不同，前者一般都存在被动性，而后者则通常都具有主动性。行政复议作为一种行政司法行为，也具备司法行为的被动性。也就是说，不论是行政复议程序的启动，还是行政诉讼程序的启动，都以行政相对人提出申请或起诉行为为前提。

行政复议与行政诉讼的不同点主要表现在：

1. 解决争议的主体不同。行政复议由法定的行政复议机关主持并作出裁决；而行政诉讼则由人民法院主持。裁决行政争议的主体不同是行政复议与行政诉讼最基本的区别，并决定行政复议和行政诉讼的性质和特征。

2. 监督性质不同。行政复议和行政诉讼都是对行政权的行使实行的监督，但是监督范畴不同。行政复议是由法定行政机关主持解决行政争议，属于行政系统内部的监督；行政诉讼是由人民法院主持解决行政争议，属于司法监督的范畴。

3. 审查范围不同。在行政诉讼中，除法律另有规定外，人民法院原则上只对被诉具体行政行为的合法性进行审查，一般不涉及合理性问题；而行政复议则不然，在行政复议中，行政复议机关不仅可以审查争议行政行为的合法性，而且

可以审查争议行政行为的适当性、合理性，还可以根据当事人的申请，对当事人一并提出异议的规章以下的规范性文件进行合法性审查。

4. 受案范围不同。行政诉讼只受理当事人对具体行政行为合法性提出异议的行政案件，并以行政诉讼法和其他单行法律、法规规定可以起诉的具体行政行为的范围为限；行政复议不以具体行政行为为限，除了行政处分等人事处理决定和行政机关对民事纠纷所作的调解等处理外，可以受理所有复议申请，包括对行政行为不合理以及对规章以下抽象行政行为不服一并提出的复议申请。

5. 裁决权限不同。根据行政诉讼法的规定，在行政诉讼中人民法院原则上只能对被诉具体行政行为的合法性进行审查，并且只能作出维持、撤销等判决，只有对“行政处罚显失公正的”，才能判决变更，即行政诉讼中的司法变更权是有限的，对其他被诉具体行政行为无权变更，更不得代替行政机关行使职权。而在行政复议中，行政复议机关不仅有权撤销或变更原具体行政行为，而且还可以代替被申请复议的行政机关或组织重新作出具体行政行为。但是，司法最终裁决是世界通例，除法律明文规定复议裁决为终局裁决之外，我国人民法院同样享有司法最终裁决权。

6. 适用的程序不同。行政诉讼适用严格的诉讼程序，属于司法范畴；而行政复议的程序虽然具有准司法意义，但仍属于行政程序的一部分，^{〔1〕}并具有简便、灵活、迅速、高效等特点，与行政管理相适应。

第二节 行政诉讼

一、行政诉讼的概念

行政诉讼作为现代社会解决行政争议的重要法律制度之一，在保障公民权益、行政法治方面具有独特的功能。目前，世界许多国家都已建立行政诉讼制度。我国亦是如此，行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼一起共同构成我国三大基本诉讼制度。但是，由于各国行政诉讼制度形成的背景和发展轨迹不同，行政诉讼制度的表现形态不同，对行政诉讼概念的界定存在较大差异。可见，何谓行政诉讼，既是学习研究行政诉讼法所要解决的一个重要问题，也是一个比较难以概括和定义的概念。不同的法律实践，就会得出不同的法学概念。例如，英美国家所有诉讼都由普通法院统一管辖，对行政活动合法与否的审理、裁决被称为司法审查。因此，严格地说，在英美国家没有行政诉讼的概念。再如，在法国，行政诉

〔1〕 有的将其称为特殊的行政程序，也有的将其称为行政程序司法化。

讼被称为行政审判，是指独立于普通法院和政府的行政法院，应行政相对人或行政机关的请求，解决行政争议的制度。我们要给行政诉讼下定义，只能立足于我国的法律实践。

在我国法学界，对于行政诉讼历来有广义和狭义两种理解。广义的行政诉讼包括了现代社会解决行政争议的两种救济方式，即行政复议和行政诉讼，换句话说，是指行政管理相对方将行政争议提交有权行政复议机关，通过行政复议的方式加以解决，不服行政复议决定，再向人民法院起诉或直接向人民法院起诉，通过司法程序对行政争议加以解决的活动和制度。也有将这两种救济方式统称为行政争议。狭义的行政诉讼不包括行政复议，本书采用狭义之说，即在我国，行政诉讼是指人民法院基于与行政机关或组织及其工作人员作出的具体行政行为以及相应的不作为有利害关系的公民、法人或其他组织提出的诉讼请求，依照法定审判程序和方式，对被诉的具体行政行为以及相应的不作为进行合法性审查并作出裁决，解决行政法律关系主体之间发生的行政争议的审判活动及其诉讼制度。这一概念具有以下几层含义：

1. 行政诉讼源于与行政机关或组织发生争议的行政相对一方当事人及其对具体行政行为以及相应的不作为是否合法的主观认识。首先，原告是与行政管理相对一方的公民、法人和其他组织。具有国家行政职权的机关或组织，只有当它们在行使行政职权作出具体行政行为或表现为相应的不作为时，才能因行政管理相对人不服而作为行政管理一方出现在行政争议中，成为行政争议的一方当事人；当它们被其他行政机关或组织作为行使行政职权进行行政管理的对象时，它们在行政争议中则不是作为行政职权的主体出现的。其次，原告提起诉讼是由于其认为行政机关或组织的具体行政行为或相应的不作为违法侵犯其合法权益。这里的“认为”是一种主观评价，是行政相对人对行政机关或组织的具体行政行为以及相应的不作为合法性的主观评价，被诉具体行政行为或不作为表现是否真的违法，是否侵犯了原告的合法权益，则有待于人民法院通过诉讼程序进行审查后作出裁判。

2. 行政诉讼是人民法院运用国家审判权解决行政争议的司法制度。首先，根据我国宪法和法律的规定，人民法院是我国唯一行使国家审判权的司法机关。与大陆法系国家不同，我国未设行政法院，任何性质的诉讼均由人民法院受理并作出裁决。其次，在行政诉讼中，人民法院代表国家独立行使行政审判权，主持、指挥行政诉讼活动的开展，不受任何其他国家机关、社会团体和个人的干涉。再次，人民法院依法设立行政审判庭，遵循司法程序具体审判行政案件，解决行政争议。可见，其他机关或组织对行政争议的解决，不是我们所称的行政诉讼；人民法院对其他非行政案件的审判或争议的解决，也不是行政诉讼。

3. 行政诉讼的核心任务是人民法院对被诉具体行政行为以及相应的不作为的合法性进行审查并作出裁决。根据行政诉讼法的规定,从实质上说,行政诉讼是对行政机关或组织行使行政权进行行政管理活动的一种外部监督机制,是人民法院通过行使国家审判权力对行政权力进行的一种监督制约。因此,行政诉讼始终围绕着被诉行政行为及其合法性展开。原告告诉的是行政行为违法侵犯其合法权益,人民法院审查的重心也是被诉行政行为是否合法。虽然在整个诉讼中可能会涉及合理性、适当性或其他问题,但都必须以是否合法为前提、为中心。

4. 行政诉讼法律关系主体必须严格依照法定程序和方式进行诉讼活动。应当说,任何司法活动都是适用法律的活动,必须依照法律规定来进行。需要指出的是,行政诉讼在这方面表现得更为突出。一方面,行政诉讼法对行政案件双方当事人诉讼行为都有特别的限制规定,当事人不得违反。例如,与被诉行政行为有利害关系的公民、法人或其他组织要严格按照法律规定的程序提起行政诉讼,法律规定应当行政复议前置的,未经过申请复议,就不能向法院起诉。再如,被告也必须严格遵守诉讼程序规则,法律规定在行政诉讼中被告不得自行向原告和证人收集证据,未经法庭许可,被告不得自行收集证据。另一方面,行政诉讼法对人民法院审判行政案件的职权范围和裁判方式也都作了具体规定。例如,行政诉讼法规定人民法院原则上只审查行政行为的合法性,合理性问题除法律特别规定外,原则上不能诉诸法院解决。再如,行政诉讼法规定人民法院对被诉具体行政行为只享有有限的司法变更权,除行政处罚显失公正外,一般不能判决变更。由此可见,所有参加行政诉讼活动的主体都必须严格依法进行诉讼活动,人民法院必须严格依照法定职权,正确审理和裁判行政案件;所有主体的诉讼活动都必须严格依照法律规定的程序进行。程序的合法、正当,是行政诉讼活动有序、公正的重要条件,人民法院严格依照法定程序办案,也是实现司法公正的重要内容。

5. 行政诉讼的根本目的是通过司法权对行政权的监督,解决行政争议,切实保障公民、法人和其他组织的合法权益,维护行政机关依法行政。

二、行政诉讼的特征

1. 行政诉讼原、被告双方具有恒定性。由于行政诉讼是解决行政争议的司法制度,而行政争议产生的原因决定了争议双方必定有一方为具有国家行政职权的行政机关或组织,另一方为公民、法人或其他组织。行政管理活动的权力性质决定了行政机关或组织不需要因为行政相对人不服从其意志而向人民法院提起对行政相对人的诉讼,反过来,为了平衡权利与权力的不对等,行政相对人不服行政机关或组织具体行政行为时,法律赋予其一定的诉权,以使其受到行政权力违法侵犯的合法权利得到救济。所以,行政诉讼的原告只能是不服行政机关或组织

具体行政行为的作为行政相对一方的公民、法人和其他组织，而被告则只能是行使国家行政职权作出被诉具体行政行为的行政机关或组织。同理，在行政诉讼中，也不存在被告反诉问题。

2. 行政诉讼原、被告双方当事人之间在争议的实体法律关系中具有地位上的不平等性。在行政诉讼中，行政案件的当事人一方是具有国家行政职权的行政机关或组织，另一方则是在行政法律关系中与该行政机关或组织存在隶属关系的公民、法人或其他组织，双方处于领导与被领导、管理与被管理的不同法律地位，其权利义务是不平等、不对等的。这一点与当事人之间主体地位平等的民事案件是完全不同的。

3. 行政诉讼的性质具有多重性。从行政法制监督体系考查，行政诉讼也可称为司法审查，它是人民法院对行政行为的一种法律监督制度，是国家司法权对行政权实行制约和监督的机制，目的是监督和维护行政机关或组织依法行政。对于行政相对人来说，行政诉讼则是一种行政法律救济制度。虽然行政相对人提起行政诉讼，是由于认为行政机关或组织的具体行政行为违法侵犯了他们的合法权益，但是法律赋予公民、法人和其他组织行政诉权的最终目的，就是为了保障其合法权益不受行政违法的侵害，在其受到行政违法侵害时能够获得法律救济。从行政诉讼制度设计的终极宗旨上看，不论诉讼结果是人民法院撤销了被诉具体行政行为，还是维持了被诉具体行政行为，都是为了监督和维护行政机关或组织依法行使国家行政职权，而依法行使国家行政职权才是确保公民、法人和其他组织的合法权益不受行政行为侵犯的保障。从国家制度的层面上看，行政诉讼不同于属于行政系统内部争议解决机制的行政复议，它是与民事诉讼、刑事诉讼一起构成我国完整的诉讼制度的一部分，属国家司法制度，具有司法权威性。

4. 行政诉讼的程序规则具有实体性。从一般意义上理解，“程序”是事情进行的先后次序。法律规定的程序，虽然不能从一般意义上理解，但一般也不外乎步骤、方式、次序等。正如一位学者写道：所谓法律程序，是指“人们进行法律行为所必须遵循或履行的法定的时间和空间上的步骤和方式，它是对行为的抑制，是实现实体权利义务的合法方式和必要条件”。〔1〕从我国立法实践来看，虽然实体法与程序法之间内容上不存在泾渭分明的界限，但是实体法主要是关于实体权利义务的规定，程序法主要规定关于实现实体法内容的方法、手段、步骤等，则是无可争议的。在民事诉讼和刑事诉讼中，实体规则与程序规则的区别比较明显，然而，在行政诉讼的程序规则中，则包含大量的实体内容，主要表现在

〔1〕 孙笑侠：《法的现象与观念》，群众出版社1995年版，第155页。

两个方面：首先，行政诉讼规则中既存在着程序规则，同时也包含着实体规则。^{〔1〕}比如，关于合法性审查、受案范围、判决形式、侵权赔偿责任等有关规定，都涉及实体内容。其次，行政诉讼的某些程序规则具有实体法的法律后果，对这些程序性规则往往应当从实体法的角度加以理解。比如，由于具体行政行为是一种体现国家意志先定力的行为，行政相对人超过法定起诉期限未起诉的，其不仅丧失起诉权，同时丧失胜诉权。行政复议依法必须前置的，申请行政复议的期限甚至影响着当事人的起诉权和胜诉权。这一点显然不同于民事诉讼。

5. 行政诉讼的法律依据具有复杂性。这主要表现在两个方面。首先，在我国的法律体系中，行政法是最为庞杂的一个法律部门，有多少个具有独立权限的行政机关，可以说就有多少类行政规范性文件。从效力位阶上看，有宪法、法律、法规、规章以及其他规范性文件；从规范性法律文件表现形式上看，有法律、法规、规章、命令、条例、通知、通告、解释等，不一而足。其次，从行政诉讼法律关系主体适用法律上看，主体不同，在适用的法律上也有差别。应当说，所有对被告行使行政职权所辖范围具有法律效力的有关规范性文件，被告行政主体都承认其效力，都可以适用，但对人民法院来说则不然。根据行政诉讼法的有关规定，人民法院审理行政案件适用法律、法规、民族自治地方的人大制定的自治条例和单行条例，只参照规章。比如，对于法规及其以下规范性文件作出的有关行政机关对具体行政行为享有最终裁决权的规定，人民法院依法不承认其效力，行政相对人在法定期限内向人民法院起诉的，人民法院应当受理。再如，被诉具体行政行为如果是根据规章或规章以下的规范性文件的具体规定作出的，必须符合规章以上规范性文件规定的法律精神，不得相抵触，否则，会被人民法院依法撤销或确认为违法。当然，行政机关或组织根据规章以上的规范性文件作出具体行政行为也不得与高于其位阶的规范性文件相抵触。这里主要是说人民法院在对被诉具体行政行为作出裁判时，不能直接适用规章以下的规范性文件。

三、行政诉讼的意义

对行政诉讼意义的认识应当从公民与国家、行政与司法、社会进步与法治建设协调发展的综合关系上来理解。

1. 行政诉讼法律制度的产生有助于现代行政法的发展与完善，有助于实现行政法治，加速民主法治建设的进程。^{〔2〕}现代行政是与民主法治分不开的，只享有行政权力，不承担行政责任，谈不上“法治”；只有服从行政权力的义务，没有获得权利救济的途径，谈不上“民主”。行政诉讼制度的确立，使司法权独

〔1〕 罗豪才主编：《中国司法审查制度》，北京大学出版社1993年版，第1~2页。

〔2〕 孙笑侠：《法律对行政的控制》，山东人民出版社1999年版，第73页。

立于行政权、监督制约行政权的法律规范更加具体，从而也使我国的立法权、行政权、司法权三种权力分工及其相互制约和监督的民主宪政关系更趋完备。

2. 行政诉讼法律制度的确立有利于社会的稳定。“如果说法律的基本价值是建立秩序，控制社会冲突，用最和平的方法解决和化解冲突，那么，行政诉讼法的根本价值就是用最和平的方法解决现代社会最重要的冲突——国家与公民的争议”。^{〔1〕}国家行政管理涉及政治、经济、文化、社会生活的方方面面，与公民、法人和其他组织的利益关系最为密切，发生冲突也就较为频繁。行政诉讼的开展，解决行政争议，缓解公权力与私权利之间的矛盾，平衡它们之间的利益关系，促使行政机关或组织与行政相对人之间关系和谐，从而促进整个社会的安定。

3. 行政诉讼有利于调动广大群众的积极性，促进行政管理法制化，提高国家行政效能，保障我国社会主义现代化建设事业的顺利进行。行政诉讼活动，从表面上看，解决的是行政争议，其实质却在于通过对被诉具体行政行为的合法性审查，达到促使行政机关或组织及其工作人员依法行使国家行政职权、保护公民、法人或其他组织的合法权益之目的。而这一宗旨的实现，使社会主义行政法治建设加速，行政效率提高；使公民、法人和其他组织的合法权益不受国家行政权力的违法侵害，或者在受到违法侵害时能够依法得到补救，大大平息广大群众对国家政府的怨气，从而调动他们建设社会主义的积极性，促进我国社会主义现代化建设事业迅速向前发展。

四、行政诉讼与其他诉讼的异同

行政诉讼与其他诉讼的共同之处是：它们都是人民法院行使审判权，惩处违法或犯罪行为，保护当事人的合法权益的司法活动。虽然它们审理的案件性质不同，但有一些基本原则、司法制度和诉讼程序则是共同遵循的。诸如，遵循人民法院独立行使审判权、以事实为根据以法律为准绳、公开审判等原则，实行回避、合议、两审终审制度，等等。然而，行政诉讼与其他诉讼毕竟是不同性质的诉讼，因此，它们的区别是显而易见的。

（一）行政诉讼与刑事诉讼的区别

1. 案件的性质不同。刑事诉讼审理的是刑事犯罪案件，被告是犯罪嫌疑人或触犯刑律可能会受刑罚处罚的个人。而行政诉讼审理的是行政争议案件，被告是行使国家行政权作出行政行为或表现为行政不作为而引起行政相对人不服的行政机关或组织。

2. 提起诉讼的程序不同。在刑事诉讼中，除自诉案件是由被害人个人或其

〔1〕 孙笑侠：《法律对行政的控制》，山东人民出版社1999年版，第73页。