

行 政 诉 讼 法 学

皮纯协 主编
嵇子明

警官教育出版社
1990·北京

主编 皮纯协 嵇子明

副主编 史 铁

撰稿人（以姓氏笔划为序）

于慈珂	毛列群	牛国庆	邓路遥
白永东	史 铁	皮纯协	孙永文
刘国堂	吴长生	辛立东	姜德鑫
徐 波	康 涛	嵇子明	黎 斌

行政诉讼法学

皮纯协 嵇子明 主编

警官教育出版社出版

北京西城绒线胡同贾效里14号

邮政编码100031 号

新华书店北京发行所发行

北京人民警察学院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9印张 194千字

1990年8月第一版 1990年8月北京第一次印刷

印数：1—16000 册

ISBN 7-81027-016-8/D·14 定价：3.90元

前 言

全国行政诉讼法师资培训班的部分同志为满足广大行政审判人员、律师、行政机关和企事业单位及法律院校师生学习《行政诉讼法》之急需、特撰写《行政诉讼法学》。

该书依据《行政诉讼法》，结合行政审判实践，吸收了国内外同行研究的新成果，对行政诉讼法学的一些基本问题作了比较深入的阐述，注意了内容的科学性、系统性和实践性。由于行政诉讼方面的理论研究在我国刚刚起步，诸多问题尚在探讨之中，本书的作者们不揣冒昧，献出自己在这一领域初步探索的成果，数以成书，旨在引玉，敬祈专家学者赐教。

本书在编写和出版的过程中，得到了中央政法管理干部学院、中国人民大学、中国政法大学、陕西省政法干校、黑龙江省政治管理干部学院、辽宁公安政治管理干部学院、新疆政治管理干部学院、新疆复转军人培训中心、上海政法管理干部学院、江苏盐城政法干部学院、广西政法管理干部学院、广西司法学校等单位的大力支持，著名法学家熊先觉教授在百忙中审阅了全部书稿，并提出了宝贵的意见，在此一并表示衷心的感谢。

编 者

1990年7月

目 录

一 绪论

第一章 行政诉讼概述

- 第一节 行政诉讼的概念····· (3)
- 第二节 行政诉讼的基础····· (7)
- 第三节 行政诉讼在诉讼制度中的地位····· (12)
- 第四节 行政诉讼法与行政诉讼法学····· (16)

第二章 行政诉讼的历史沿革

- 第一节 资本主义国家行政诉讼····· (20)
- 第二节 苏联东欧国家的行政诉讼沿革····· (23)
- 第三节 中国行政诉讼制度的历史沿革····· (24)

二 总论

第三章 行政诉讼的基本原则

- 第一节 行政诉讼基本原则概述····· (29)
- 第二节 行政诉讼基本原则的内容····· (33)

第四章 行政诉讼法律关系

- 第一节 行政诉讼法律关系概述····· (53)
- 第二节 行政诉讼法律关系的要素····· (56)
- 第三节 行政诉讼上的法律事实····· (60)

第五章 行政诉讼的受案范围

- 第一节 行政诉讼受案范围概述····· (64)
- 第二节 行政诉讼受案范围····· (67)

第三节	人民法院不予受理的行政诉讼·····	(73)
-----	--------------------	--------

第六章 行政诉讼管辖

第一节	行政诉讼管辖概述·····	(76)
第二节	级别管辖·····	(78)
第三节	地域管辖·····	(81)
第四节	裁定管辖·····	(86)

第七章 行政诉讼参加人

第一节	行政诉讼参加人的概念和种类·····	(89)
第二节	行政诉讼当事人·····	(90)
第三节	行政诉讼代理人·····	(108)

第八章 行政诉讼的期间、送达、诉讼费用

第一节	期间·····	(117)
第二节	送达·····	(123)
第三节	诉讼费用·····	(126)

第九章 行政诉讼强制措施

第一节	行政诉讼强制措施概述·····	(132)
第二节	妨害行政诉讼行为的构成与种类·····	(136)
第三节	行政诉讼强制措施的适用·····	(140)
第四节	对行政诉讼强制措施几个 理论问题的思考·····	(143)

第十章 行政诉讼附带民事诉讼

第一节	行政诉讼附带民事诉讼概述·····	(153)
第二节	行政诉讼附带民事诉讼的审理·····	(160)
第三节	行政赔偿责任·····	(162)

三 证据论

第十一章 行政诉讼证据

- 第一节 行政诉讼证据的概念和特征····· (175)
- 第二节 行政诉讼证据的分类····· (178)

第十二章 行政诉讼证明

- 第一节 行政诉讼证明对象····· (190)
- 第二节 行政诉讼证明责任····· (196)
- 第三节 行政诉讼证明步骤····· (199)

四 程序论

第十三章 行政诉讼案件的提起和受理

- 第一节 行政诉讼的提起····· (209)
- 第二节 行政诉讼案件的受理····· (215)

第十四章 行政案件的审理程序

- 第一节 审理程序概述····· (218)
- 第二节 第一审程序····· (225)
- 第三节 第二审程序····· (231)
- 第四节 审判监督程序····· (235)
- 第五节 审理程序中几个特殊问题的处理····· (239)

第十五章 行政诉讼的判决与裁定

- 第一节 概述····· (245)
- 第二节 行政诉讼的判决····· (248)
- 第三节 行政诉讼的裁定····· (254)

第十六章 执行程序

- 第一节 执行程序概述····· (259)
- 第二节 执行程序的一般规定····· (261)
- 第三节 执行步骤和执行措施····· (266)

第四节	执行阻却和救济.....	(272)
-----	--------------	---------

第十七章 涉外行政诉讼

第一节	概述.....	(276)
-----	---------	---------

第二节	涉外行政诉讼的适用.....	(278)
-----	----------------	---------

一 绪 论



第一章 行政诉讼概述

第一节 行政诉讼的概念

一 行政诉讼的概念

“行政诉讼”一词，在汉语中是由“行政”与“诉讼”两者结合组成的。“行政”按一般意义讲有两重含义，一是指对国家以及社会公共事务的管理，一是指执行国家意志的行政机关。行政诉讼中的“行政”是指人民政府行使职能从事国家行政管理的活动。“诉讼”一般指国家审判机关在双方当事人及其他诉讼参加人的参加下（刑事诉讼公诉人处于原告位置），按照一定方式和程序解决具体争议案件的活动。由此可见，行政诉讼是为解决行政争议案件的诉讼活动。

那么什么是行政诉讼呢？不同国家的法律对此规定不同，不同学派的学者对此理解和认识也不相同，而且争论十分激烈，自上个世纪开始至今尚无统一认识。资本主义国家学者们按照资产阶级“三权分立”原则思考问题，其中大陆法系学者认为，行政诉讼是裁决因国家行政管理而产生纠纷的诉讼活动，该纠纷是行政纠纷，属于行政性质，且行政独立于司法之外，故理应由行政机关裁判行政纠纷，并坚决反对司法干预行政。英美法系学者认为，行政诉讼乃诉讼之一种，既是诉讼就不是行政活动，而只能是司法活动，本着“三权分立”又“相互制衡”的精神，行政活动必须由司法机关（法院）审理和裁决。苏联学者认为，行政诉讼是由国家机关依诉讼程序裁决行政纠纷案件。理论的认识，决定着实践，决定着各国法律制度的类型。

大陆法系国家如法国、德国、埃及等，国家在行政系统内部设立行政法院专门审理行政案件；英美法系国家如美国、英国、印度等，实行由普通法院审理包括行政案件在内的一切案件；苏联建立由行政机关和法院审理行政案件的制度。

我国是社会主义国家，按照马克思主义的理论建立自己国家的体制。我国的行政诉讼是指人民法院在双方当事人及诉讼参加人的参加下，审理和解决因具体行政行为而产生行政争议案件的诉讼活动。根据我国行政诉讼法，行政诉讼有如下含义：

1. 行政诉讼的审判权由人民法院行使，任何国家机关，社会团体及个人不得干涉和阻挠。

2. 行政诉讼发生原因是原告一方不服行政机关的具体行政行为，依法向人民法院提起诉讼。

3. 行政诉讼是人民法院在双方当事人及诉讼参加人的参加下，根据事实和法律进行审判，解决行政争议。

二 行政诉讼的特征

每种诉讼法律制度都有个性特点或特征，否则就与其它诉讼法律制度相雷同，而没有存在必要。行政诉讼的特征，是指我国的行政诉讼制度与其它诉讼制度（刑事诉讼制度、民事诉讼制度）相比较而表现出的特殊性。

行政诉讼的特征主要有以下几点：

1. 案件性质是因行政行为而产生的行政争议。国家行政机关所作出的具体行政行为可能给被管理相对人造成损害和影响，被管理相对人因对行政机关的具体行政行为不服，产生行政争议。

2. 被告一方是行政机关或依法行使行政管理权的组织。公民和法律、法规没有授权的组织，只能在诉讼中处于原告地位。

3. 诉讼中被告一方不得进行反诉，而只能依法论证自己为具体行政行为的合法性。

4. 诉讼目的在于解决具体行政行为是否合法、适当。人民法院依照行政法律、法规和事实作出裁判，是解决具体行政行为的合法性问题；而根据事实和参照行政规章裁判纠纷，是解决具体行政行为的适当性问题。

5. 人民法院审理行政案件，除赔偿诉讼外，不适用调解。

6. 诉讼中除法律有规定者除外，一般不停止具体行政行为的执行。

行政诉讼作为一种诉讼制度，在一个国家内除与其它诉讼制度比较而表现出一些特征之外，还有另一方面的内容，即一个国家的行政诉讼制度与其它国家行政诉讼制度相比较而表现出的一些主要特征。我国行政诉讼制度与外国行政诉讼制度相比较主要有以下几点特征：

1. 行政诉讼案件由普通法院系统内设行政审判庭审理，审判权统一由人民法院行使。在外国，大陆法系国家设行政法院审理行政案件，英美法系国家虽不设行政法院而由普通法院审理行政案件，但还在行政系统设了一些基层的行政裁判所初审行政案件，上诉于普通法院。

2. 行政诉讼范围仅限于具体行政行为。我国行政诉讼法第五条规定“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。”这说明我国行政诉讼仅限于具体行政行为范围之内，不包括行政机关的抽象行为。外国的行政诉讼，特别是资本主义国家的行政诉讼范围，不仅包括具体行政行为，而且包括抽象行政行为。

3. 依照法律、法规裁判行政纠纷，并参照行政规章。我国

行政诉讼法第五十二条规定：“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。”第五十三条第一款规定：“人民法院审理行政案件，参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规制定、发布的规章。”这说明我国人民法院审理行政案件，对于有行政法律、法规规定的，严格按法律，法规判案；对于没有行政法律、法规规定的，参照人民政府各部门所制定的规章进行审判。所谓“参照”，它是介于“参考”和“依照”二词之间的一个词，即对于符合法律、法规的行政规章，法院要参照审理，而对于不符合法律、法规的行政规章则不能参照执行。外国行政诉讼，法院可以不以行政法规或规章为依据，凭着宪法的抽象原则和法官对事件本身的认识进行审判。

4. 采用“复议前置”和“自由选择”相结合的原则。我国行政诉讼法第三十七条规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。”“法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。”由此可以看出我国行政诉讼在受案问题上是采用“复议前置”与当事人“自由选择”相结合的原则。这与外国行政诉讼的完全“复议前置”以及完全由当事人“自由选择”的方式有很大不同。

第二节 行政诉讼的基础

任何一项宏伟的建筑有赖于其基础的稳固，一项合理的制度则需要有其完善的法律、科学的理论和适应需要的实践为依据。为此，我们学习、研究行政诉讼法，必然要涉及其基础问题。所谓行政诉讼基础，就是指建立、健全行政诉讼制度的依据。一般说来，在现代国家中建立除宪法以外的各项法律制度，需要有三项依据，又叫法律制度的三大柱石，其合并起来构成该项法律制度的基础。健全完善的法律制度，有其坚实稳固的基础；没有基础法律制度是不合理的，也是不稳定的。行政诉讼法律制度也是这样，其建立、健全也有自身存在的基础。

一 法律依据

行政诉讼的法律依据是指建立国家行政诉讼制度所依据的法律，即行政诉讼制度产生、确立的法律根据。

一项国家诉讼制度的产生，必然有其法律根据，这个法律根据一般是指规定该诉讼制度的法律和宪法有关条款。没有法律规定的诉讼制度是不可想象的，事实上也是不能确立和推行的。行政诉讼制度的确立是依据于行政诉讼法（在行政诉讼法未施行前是根据民事诉讼法），而行政诉讼法的产生又依据于宪法的有关条款。因此，可以说行政诉讼法（民事诉讼法）和宪法是行政诉讼制度产生和确立的法律依据。

1. 宪法依据

宪法是国家根本大法，具有最高的法律效力，除此之外的所有法律都要根据宪法定制，不得与宪法相抵触。制定行政诉讼法是根据宪法原则和有关规定，宪法规定了坚持四项基本原则，公民的基本权利和义务以及国家行政机关，审判机关，检

查机关的组织 and 活动的基本原则。宪法规定公民“对于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”。行政诉讼法是对宪法上述原则的具体体现，是将宪法的原则和规定落到实处，确保了宪法的贯彻实施。

2. 行政诉讼法律依据

我国社会主义行政诉讼制度始建于1982年，即《民事诉讼法（试行）》颁布之时。《民事诉讼法（试行）》第三条第二款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定”。几年来的实践证明，行政诉讼有其自身的特点，不能完全适用《民事诉讼法（试行）》的规定。随着形势的发展，行政案件的不断增加，客观上迫切地需要制定行政诉讼法，为此，我国于1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，并定于1990年10月1日起施行。行政诉讼法的制定，是发展社会主义民主和健全社会主义法制，保证宪法实施，加强行政法制监督，促进社会主义四化建设的需要。行政诉讼法的颁布，为我国公民、法人和其它组织依法保护自己的合法权益，免遭行政机关侵犯；为我国人民法院正确审理行政案件，以及维护和监督行政机关依法行使职权提供了严格的法律依据。

行政诉讼法律依据，除行政诉讼法典以外，还包括有关行政诉讼的法律、法规的规定以及有关司法解释等。

二 理论依据

法律制度的产生来源于统治阶级统治国家的理论学说。行政诉讼制度也不例外，从表面上看，行政诉讼法（民事诉讼法）

的颁布，标志着行政诉讼制度的产生，那么为什么要建立行政诉讼制度？制定行政诉讼法呢？显然前面所述行政诉讼的法律依据是不能回答这个问题的，欲回答此问题还须对行政诉讼产生根源进行研究。决定行政诉讼产生的要素有两个：一是统治阶级的实际需要；二是统治阶级统治国家的理论学说（即这里所指的理论依据）。行政诉讼的理论依据是专指国家统治阶级建立行政诉讼制度，制定行政诉讼法的指导思想和理论根据。没有理论便没有实践，理论决定于实践。学习和研究行政诉讼法，必须学习和研究统治阶级的统治理论和国家学说，因为这些理论和学说反映了统治阶级对社会的要求，以及统治社会的观点。例如，“君权神授”的指导思想和理论，决定了封建国家专制集权体制，帝王集立法、司法、行政、军事等一切大权于一身。当时不仅没有，而且也不需要行政诉讼制度。资产阶级的“分权制衡”国家学说，决定了资本主义国家的立法、司法、行政之权鼎立，相互制衡的国家体制。在资本主义国家中行政诉讼制度成为司法干预行政，达到“制衡”目的的一种手段。马克思主义国家学说，“一切以人民利益为最高准则”的指导思想，决定了社会主义行政诉讼的性质。我国行政诉讼立法的目的在于“保证人民法院正确及时审理行政案件，保护公民、法人和其它组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权”。当然，一个国家行政诉讼制度的类型和内容，不仅由统治阶级的国家学说的因素决定；还由该国家的历史传统，政治环境与民族心理等多方因素共同决定。但是，必须指出的是：统治阶级奉行的国家学说是该国家行政诉讼建立的主要依据。

在国家行政管理中，有两方面的情况不容忽视，一是国家行政管理工作的要通过成千上万的政府公务员来具体实施，一项