

行政诉讼法学

姜明安 著

北京大学出版社

内 容 简 介

本书首先是一本行政诉讼法学教科书,它系统地讲述了行政诉讼法的基本概念、基本原则、具体规范及其制度,包括受案范围,管辖、诉讼参加人、证据规则、审理依据、判决、裁定的种类以及起诉、受理、审理、判决、执行程序等内容。本书又兼有学术专著与实用性强的特点,作者结合实际,着重研究了行政诉讼与其他诉讼的区别及其制度基础与条件,重点探讨了行政诉讼中较重大的理论问题和法律实施中的有关疑难问题,也介绍了立法过程中不同观点、主张的争论及审判实践中遇到的新问题、新矛盾及其解决办法与建议。

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法学/姜明安著. —北京:北京大学出版社,
1993. 8

ISBN 7-301-02236-0

I. 行…

Ⅱ. 姜…

Ⅲ. 行政诉讼-诉讼法-法学-研究

IV. D915. 4

书 名:行政诉讼法学

责 任 者:姜明安著

标 准 书 号:ISBN 7-301-02236-0/D · 215

出 版 者:北京大学出版社

地 址:北京大学校内

邮 政 编 码:100871

排 印 者:北京大学印刷厂

发 行 者:北京大学出版社

经 销 者:新华书店

版 本 记 录:850×1168 毫米 32 开本 9.625 印张 245 千字

1993 年 8 月第一版 1996 年 2 月第四次印刷

定 价:11.00 元

前 言

本书是笔者近年来在北大法律系以及最高人民法院与北大合办的高级法官培训中心讲授行政诉讼法课程的讲义整理稿。

之所以将这个讲义稿整理出版,目的有三:

其一,是为适应行政诉讼法学教学的需要。在北大,行政诉讼法的教学始于八十年代初期。当时虽未开设独立的行政诉讼法学课程,但在行政法学课程中,行政诉讼是重点讲授的内容之一。至八十年代末九十年代初,随着行政诉讼制度在我国的正式建立和社会对这方面人才、知识需求的增长,北大开始将行政诉讼法学作为一门独立课程在本科生和研究生中开设,并且是作为法律系学生的必修课开设。本课程开设已四年,但至今尚没有出版正式教科书,这给教师上课和学生学习、考试都带来很多不便。所以,本讲义虽尚有缺陷,亦只能先整理出版,在使用过程中去逐步加以完善。

其二,是为适应行政诉讼法实施实践的需要。行政诉讼法在实施过程中,无论是作为原告的公民、法人和其他组织,或是作为被告的行政机关、法律法规授权的组织,还是作为行政法官的法院审判人员或作为行政诉讼代理人的律师,都可能遇到种种不甚明了或疑惑不解的法律问题。对于这些问题,本书虽不能给各方面读者提供完全满意的答案,但本书作者作为行政诉讼法试拟稿草拟小组的成员之一和北大讲授该法的教员,在本书中提出的观点、意见、看法,对读者解决所遇到的某些法律问题也许有一定启发或参考作用。笔者将本书交付出版,至少是希望能或多或少有这种作用。

其三,本书是笔者近几年来研究行政诉讼法所获部分成果的一个集结。虽然其中的某些研究结论、某些观点不一定正确,不一定为理论界和实际部门的同仁所认同,但是不同观点的公开讨论,

不同意见的公开争论,正是繁荣我国学术研究,尤其是法学研究所必须的。

本书与其他同类教材比较,有下述特点:第一,本书着重研究行政诉讼区别于民事诉讼和其他一般诉讼的特殊性原理、原则、制度、具体规范及其理论。凡是行政诉讼与民事诉讼和其他一般诉讼具有共性的原理、原则、制度、具体规范及其理论,本书均略写或不写。第二,本书不追求体系和内容的完整性,而是有重点地探讨行政诉讼法中较重大的理论问题和行政诉讼法在实施中的有关疑难问题。对于行政诉讼法的一般常识性规则、知识,本书则予以略述。第三,本书介绍了行政诉讼法立法过程中有关不同观点、不同主张的争论,也介绍了行政审判实践中遇到的一些新的问题、新的矛盾以及人们关于解决这些新问题、新矛盾提出的有关建议、主张,这些对于较深入地学习和理解行政诉讼法的原理、原则和具体规范可能是有帮助的。

· 笔者在为北大法律系学生和高级法官班学员讲授本书初稿时,曾与学生、学员们进行过许多课堂和课下讨论。从学生、学员们的讨论发言中,我得到过很多启示,以至帮助我纠正了原讲义中某些不当甚至错误的观点、理论。在本书出版之际,我要对我的学生、学员朋友们说一句:谢谢!

虽然这本书前前后后陆陆续续写了两三年,其内容给不同对象的学生们讲授过许多次。但是限于笔者的水平,错误和不妥之处仍会存在。对此,愿读者们不吝指教,以使笔者能在以后再版中予以纠正。

本书是笔者用电脑写出的第一本书,很高兴自己向“现代化”又迈出了一小步,特把这种愉快的心情告诉读者。

姜明安

1992年12月15日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政诉讼法学的研究对象.....	(1)
第二节 行政诉讼法学的地位.....	(2)
第三节 学习行政诉讼法学的方法.....	(4)
第二章 外国行政诉讼制度的两种主要模式	(9)
第一节 欧洲大陆模式的行政诉讼制度.....	(9)
第二节 英美模式的行政诉讼制度	(18)
第三章 我国行政诉讼制度的建立	(28)
第一节 我国行政诉讼制度建立晚的原因	(28)
第二节 我国行政诉讼制度产生的过程	(31)
第三节 行政诉讼法立法过程中争论的若干问题	(37)
第四章 行政诉讼的概念与理论基础	(51)
第一节 行政诉讼的概念	(51)
第二节 行政诉讼的性质	(55)
第三节 行政诉讼的理论基础	(58)
第五章 行政诉讼的基本原则	(66)
第一节 行政诉讼基本原则的概念	(66)
第二节 行政诉讼基本原则的内容	(68)
第三节 行政诉讼基本原则的宗旨	(77)
第六章 行政诉讼法律关系	(80)
第一节 行政诉讼法律关系的概念	(80)
第二节 行政诉讼法律关系的主体	(84)
第三节 行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭	(102)
第七章 行政诉讼的范围与管辖	(106)

第一节	行政诉讼范围概述·····	(106)
第二节	行政诉讼的受案范围·····	(113)
第三节	行政诉讼的管辖·····	(131)
第八章	行政诉讼的证据规则·····	(138)
第一节	行政诉讼证据的概念与特征·····	(138)
第二节	行政诉讼的证据规则·····	(141)
第九章	行政诉讼的程序·····	(153)
第一节	行政诉讼程序概述·····	(153)
第二节	起诉和受理·····	(158)
第三节	第一审程序·····	(162)
第四节	第二审程序·····	(167)
第五节	再审程序·····	(169)
第六节	执行程序·····	(170)
第十章	行政诉讼的法律适用·····	(175)
第一节	行政诉讼的法律适用概述·····	(175)
第二节	行政诉讼法适用·····	(177)
第三节	行政实体法和行政程序法适用·····	(182)
第四节	行政诉讼中的法律规范冲突及其选择适用 规则·····	(188)
第十一章	行政诉讼的判决、裁定和决定·····	(194)
第一节	行政诉讼的一审判决·····	(194)
第二节	行政诉讼的二审判决·····	(212)
第三节	行政诉讼过程中的裁定和决定·····	(218)
第十二章	行政附带民事诉讼·····	(225)
第一节	行政附带民事诉讼概述·····	(225)
第二节	行政附带民事诉讼的范围·····	(229)
第三节	行政附带民事诉讼的程序·····	(232)
第十三章	行政赔偿诉讼·····	(235)

第一节	行政赔偿诉讼概述.....	(235)
第二节	行政赔偿的概念和赔偿条件.....	(237)
第三节	行政赔偿的范围和标准.....	(247)
第四节	行政赔偿的程序.....	(256)
附录一	中华人民共和国行政诉讼法.....	(265)
附录二	关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的 说明.....	(276)
附录三	最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的意见(试行)	(282)

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼法学的研究对象

行政诉讼法学是研究行政诉讼的原理、原则,研究行政诉讼法律规范及行政诉讼法律关系的行政法学分支学科。

行政诉讼的原理、原则的研究范围主要包括行政诉讼的概念、行政诉讼的性质、行政诉讼的特征、行政诉讼制度产生的历史基础、理论根据、行政诉讼的功能、作用、行政诉讼的基本原则和一般原则等。

行政诉讼法律规范主要指《中华人民共和国行政诉讼法》确立的规范。《中华人民共和国行政诉讼法》是行政诉讼法的核心。除了《中华人民共和国行政诉讼法》以外,行政诉讼法规范还包括《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民事诉讼法》以及各种行政实体法律、法规和司法解释中调整行政诉讼活动的有关法律规范。

行政诉讼法学研究行政诉讼法律关系,主要研究行政诉讼法律的主体、客体和法律关系的内容,研究行政诉讼法律规范怎样适用于行政诉讼法律关系,行政诉讼法律规范在适用于行政诉讼法律关系中如何体现行政诉讼的原理原则。

行政诉讼原理原则研究主要属于理论性研究。人们通过此种研究把握行政诉讼这一社会现象的内在本质和外在特征,以便认识它;行政诉讼法律规范和行政诉讼法律关系研究主要属于应用性研究,人们通过此种研究把握行政诉讼这一法律制度的结构和操作规程,以便运用它。

行政诉讼原理原则研究、行政诉讼法律规范研究主要属于静

态研究,人们通过此种研究,从相对静止中认识和把握行政诉讼;行政诉讼法律关系研究主要属于动态研究,人们通过此种研究,从事物的运动中认识和把握行政诉讼。

第二节 行政诉讼法学的地位

关于行政诉讼法学的地位,学术界有两种不同观点:有人认为,行政诉讼法学是一门独立于刑事诉讼法学、民事诉讼法学的法学学科^①,从而属于三大诉讼法学之一。由于刑事诉讼法学、民事诉讼法学是与行政法学并列的法学学科,因此,行政诉讼法学与行政法学亦是平行的法学学科。有人不同意这种观点,认为行政诉讼法与行政法的关系不完全同于刑事诉讼法与刑法、民事诉讼法与民法的关系。刑诉法与刑法、民诉法与民法都是并列的法律部门,但行政诉讼法却不是与行政法并列的法律部门。行政诉讼法在实质上应认为是行政法的一个组成部分,从而行政诉讼法学在实质上也只应作为行政法学的一个组成部分。^② 笔者和部分行政法学者即持此种观点。

行政诉讼法学是行政法学的分支学科,不是与行政法学并行的法学分支学科。从总体上说,行政诉讼法学应认为是行政法学的一部分。广义的行政法学包括行政法学总论、行政法学分论、行政诉讼法学、比较行政法学等。狭义的行政法学仅指行政法学总论,但总论中通常包含行政诉讼法学的内容。

行政诉讼法与行政法是不可分的,它们之间的关系不完全同于民事诉讼法与民法、刑事诉讼法与刑法的关系。首先行政法是调

① 皮纯协、胡建森主编:《中外行政诉讼词典》,东方出版社 1989 年版,第 26 页。

② 杨海坤著:《中国行政法基本理论》,南京大学出版社 1992 年版,第 562—566 页。

整行政管理主体与行政管理相对人的行政关系,规范行政权行使的法律部门,行政诉讼法是调整行政管理相对人因不服行政主体具体行政行为而向人民法院提起诉讼的行政诉讼关系,维护和监督行政权是对规范行政权行使的法律的正确执行的保障。因此,行政诉讼法是行政法的一部分。其次,行政诉讼法调整的行政诉讼制度与行政法调整的行政司法制度是紧密相联系的,行政诉讼往往以行政复议,行政裁判等行政司法程序为前置程序。行政司法程序和行政诉讼程序通常是解决一个行政案件的前后两个阶段,二者紧密衔接和相互联系。第三,行政诉讼既是解决行政争议处理行政纠纷的一种手段、一个途径,同时又是对行政行为实施司法监督和对行政管理相对人实施法律救济的一种手段、一个途径。对行政行为的司法监督与对行政行为的行政监察监督、审计监督等同为对行政权的监督机制,统称“行政法制监督”;通过司法程序提供的司法救济与行政复议、申诉、控告等提供的救济,同为对行政管理相对人的法律救济机制,统称“行政法律救济”。第四,作为行政实体法的法律文件,同时载有行政诉讼法的规范,如相对人不服某种具体行政行为可提起行政诉讼的诉权、起诉条件、起诉时限等。作为行政诉讼法的法律文件亦往往同时载有行政实体法的规范,如《中华人民共和国行政诉讼法》第 11、12 条规定的对具体行政行为司法审查的范围,第 44 条规定的具体行政行为停止执行的条件,第 54 条规定的具体行为合法性的标准,第 67、68、69 条规定的行政侵权赔偿责任等都应认为是行政实体法的内容。

行政诉讼法与行政法有着密不可分的关系,行政诉讼法实质上是行政法的一部分,但是行政诉讼法相对于行政法的其他部分来说,确实也有着相对的独立性:行政诉讼关系与行政实体关系在主体、客体、内容等各个方面均有较大的差异。特别是《中华人民共和国行政诉讼法》作为一部独立的法律文件颁布,行政诉讼制度作为一项独立的法律制度开始在我国运转,行政诉讼法更具有了独

立的外在形式。为了专门研究行政法这一相对独立部门的法律规范及其适用过程中发生的大量的理论问题和实践问题,以保证行政诉讼的顺利进行,进一步发展和完善我国行政诉讼制度,有必要将行政诉讼法作为行政法的独立分支部门研究,建立独立行政诉讼法学。过去我不主张在行政法学课程之外再开设独立的行政诉讼法学课程,在行政法学之外再建立行政诉讼法学分支学科,认为“行政诉讼法的内容过于单薄,不适于为此建立一门单独的学科和设立一门单独的课程”^①。现在看来,这种认识是不妥当的。行政诉讼法学作为一门独立的分支(行政法学的分支学科)学科,所要研究的问题不是少而是很多,作为一门单独的课程,不是没有讲授的内容,而是有着非常广泛的内容。当然,行政诉讼法学对于行政法学的独立性只是相对的。无论如何,它仍然从属于行政法学,属于行政法学的分支学科,其普遍原理、基本原则均源于行政法学。关于行政诉讼法学的地位,行政诉讼法学与行政法学的关系的这种观点,我现在仍然认为是正确的。

第三节 学习行政诉讼法学的方法

研究任何一门学科,都必须遵循正确的方法。既要遵循科学研究的共同方法,也要遵循研究特定科学(如自然科学、社会科学等)、特定学科(如政治学、经济学、法学等)、特定分支学科(如法学中的刑法学、民法学、行政法学等)的特定方法。行政诉讼法学作为行政法学的分支学科,还要遵循有别于行政法学其他分支学科的特殊方法。

这里我们不讨论行政诉讼法学的一般研究方法,仅讨论学好行政诉讼法学这门课程要注意的特别方法:

^① 见拙著《行政法与行政诉讼》,中国卓越出版公司1990年版,第13页。

（一）学习行政诉讼法学，要与学习行政法学的其他分支学科相结合

学习行政诉讼法学，首先要学好行政法学总论，因为行政法学总论研究的是行政法的一般原理原则，对行政法学各个分支学科均具有指导作用。不学好行政法学总论，就不可能正确认识和了解行政诉讼法的性质目的，行政诉讼制度的功能、作用，行政权与司法权的关系，对行政行为司法监督的宪法基础和理论根据以及对行政行为司法审查的范围标准，对行政管理相对人救济的方式、途径等，就不能把握行政诉讼的根源、实质。离开行政法学总论学习行政诉讼法学是学不好行政诉讼法学的，孤立地学习行政诉讼法学只能掌握行政诉讼的一般“操作规程”——行政案件起诉、受理、审判的具体规则，而不能从理论的高度上把握行政诉讼。

学习行政诉讼法学，除了要学好行政法学总论之外，还要结合学习行政法学分论。行政法学分论不同于行政法学总论，它不是研究行政法的一般原理原则，而是研究各个部门行政法的特殊原理原则，而行政诉讼法在总的理论基础方面从属于行政法总论，但在具体规范的实施方面，在应用其规范处理和裁决涉及各个部门的行政争议案件方面则离不开行政法分论，离不开各个部门的行政实体法，如果不懂行政法分论，不懂各个部门的行政实体法，则不能解决实际的具体行政案件，不能进行实际的行政诉讼操作。因此要真正学好行政诉讼法，并运用行政诉讼法解决实际行政案件，还必须学习行政法分论，掌握部门行政法及其原理原则。

（二）学习行政诉讼法学，要与学习其他相关学科相结合

行政诉讼法仅从调整诉讼关系的角度讲可以认为是整个诉讼法的一部分。诉讼法除了行政诉讼法外，还有民事诉讼法、刑事诉讼法。行政诉讼法因为具有调整对行政权行使的司法监督职能，从而与民事诉讼法、刑事诉讼法有着重要区别，在很大程度上它属于行政法组成部分。但是行政诉讼法毕竟调整诉讼关系，对行政权的

司法监督是通过诉讼活动实现的,因此行政诉讼法也有着一般诉讼法的许多共有的特征,特别是有着与民事诉讼法的许多共同特征。行政诉讼,在英美法等国家,它就在普通法院进行,适用的诉讼程序规则是与民事诉讼程序规则基本相同的规则,即经过变通的民事诉讼程序规则或附加特别规则的民事诉讼程序规则。在欧洲大陆法系国家,行政诉讼虽然在专设的行政法院进行,但行政法院也越来越接近于普通法院,在诉讼程序规则上也吸收或借用了许多民事诉讼程序规则,在我国,行政诉讼是从民事诉讼中分离出来的,在行政诉讼法实施以前,行政诉讼适用的就是民事诉讼程序规则,就是现在有了专门的行政诉讼法,人民法院审理行政案件仍然要补充适用民事诉讼法,而且行政诉讼法作为一个独立法律部门,它的许多规范也是从民事诉讼法中借用过来或经过某些变通借用过来的。因此,研究行政诉讼法,不能不同时研究民事诉讼法,学习行政诉讼法学,不能不结合学习民事诉讼法学。民事诉讼法学产生远比行政诉讼法学为早,其理论要比行政诉讼法学成熟。学习行政诉讼法学结合学习民事诉讼法学,有利于更全面更深入地加深对行政诉讼的理论认识。

行政诉讼法学与宪法学也有着密切的关系。行政诉讼制度是民主宪政制度的产物,在专制制度下是不可能产生行政诉讼制度的。所以研究行政诉讼制度,必须研究民主宪政制度,通过对宪政史和我国宪法确立的民主政治制度、经济制度、文化制度诸项制度的研究中去探讨和认识行政诉讼制度的政治基础、经济基础、文化基础,行政诉讼在整个国家制度中的地位和它对国家政治经济文化的作用。宪法学是行政法学的基础理论,自然也是行政诉讼法学的基础理论,学习行政诉讼法学必须学习宪法学。

此外,学习行政诉讼法学还应学点行政管理学,了解国家行政管理方面的有关知识。因为行政诉讼是打行政官司,处理发生在行政管理领域里的争议,学习行政诉讼法学的学生,无论是想今后作

行政法官,还是担任行政法律师,还是作政府官员,都应该对行政管理领域的情况、行政管理的有关政策、技术、知识有所了解。即使是想今后作研究、教学,而不从事实际行政执法司法工作的学生,也应学点行政管理学,因为,行政诉讼法的有关规范也是以行政管理学的理论为基础的,掌握了行政管理学的理论有助于更好地理解行政诉讼法的法律规范。

（三）学习行政诉讼法学要注重实际行政案例的分析、研究

行政法学相对于法学史论来说,属于应用法学。行政法学总论相对于行政法学其他分支学科来说,有点理论法学的味道,但行政诉讼法学相对于行政法学总论,则无疑属于应用法学。

学习应用法学不同于学习理论法学,应更注重于实践,注重于理论联系实际,注重于对实际案例的分析和研究。行政诉讼法在某种意义上来说,是当事人及其行政法律师或其他代理人打行政官司的规则,是行政法官处理行政争议、进行行政审判的“操作规程”,对这种规则、规程及其理论的掌握,通过实际案例分析、研究、学习,可能比单纯阅读教科书和课堂讲授有更好的效果。我曾经在一本案例集的前言和附录中说过:“案例分析不同于法学教科书或专著,它是对法律原理、法律条文的实际的具体的阐释,可以认为是“形象思维”作品(如果说教科书、专著是“抽象思维”作品的话),人们从这种形象思维作品中,更易于获得清楚明了的启示帮助”(《行政案例精析》中国人民公安大学出版社,前言第5页)。应用法学的教学不同于法学史论的教学,它应特别注重理论联系实际。“因为应用法学教学,不仅要使学生了解法律对各种相应问题是怎么规定的,为什么要那样规定,而且要使学生能够运用法律规则去解决各种复杂的社会问题。法律的条文是有限的,社会生活却是无限的,如何准确地运用有限的法律条文去解决无限的应由法律解决的相应实际社会问题,这是学习应用法学的学生必须培养的一种能力——将法律条文、法学理论运用于实际社会生活的能力(或

称适用法律的能力)。法学学生的这种能力显然不是仅靠教员传授几条、几十条法学原理、法学原则所能获得的,他们必须同时通过对大量实际案例的亲自分析、解剖、研究、探讨,逐步地培养、逐步地获得这种能力。”(同上书,第393页)据此,法律院系的师生在使用本教科书时,应同时选用一两本好的行政诉讼案例集作为指定的教学参考书。

本章思考题和参考书目

一、思考题

1. 行政诉讼法学的研究对象是什么?
2. 行政诉讼法学与行政法学是什么关系?
3. 学习宪法学、民事诉讼法学对于学习行政诉讼法学有什么意义?
4. 学习行政诉讼法学为什么要重视分析研究实际案例?

二、参考书目

1. 罗豪才、应松年主编:《行政诉讼法学》,中国政法大学出版社1990年版,第一章,第44—48页。
2. 姜明安:《行政法与行政诉讼》,中国卓越出版公司1990年版,第一章,第1—21页,《行政案例精析》,中国人民公安大学出版社1991年版,第392—397页。
3. 周多礼、袁曙宏等编:《行政诉讼法教程》,安徽人民出版社1990年版,第一章,第6—7页。
4. 朱维究主编:《行政诉讼法原理》,中国政法大学出版社1988年版,第一章,第24—29页。