

行政诉讼法概论

韩国章 王坤范 编著

XING ZHENG SU SONG FA GAI LUN XING ZHENG SU SONG FA GAI LUN

吉林大学出版社

行政诉讼法概论

韩国章 王坤范 编著

吉林大学出版社

行政诉讼法概论

韩国章 王坤范 编著

责任编辑：刘子贵

封面设计：孙 泓

吉林大学出版社出版
(长春市东中华路29号)

吉林新华书店发行
长春市东方印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32

1993年11月第1版

印张：9.75

1993年11月第1次印刷

字数：218千字

印数：1—1000册

ISBN 7-5601-1443-1/D·265

定价：2.50元

前 言

学习和研究行政诉讼法，对于保护公民、法人或其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，以及保证人民法院正确及时地解决行政争议，提高行政管理水平，加强社会主义民主和法制建设有着极为重要的意义。

《行政诉讼法概论》正是适应加强社会主义民主和法制建设的要求，结合高校政治学专业、行政管理专业及其他有关专业教学和教材建设的需要编写的。本书仅仅围绕着我国行政诉讼法，并结合司法实践经验，全面地介绍和阐述了我国行政诉讼制度的形成与发展、行政诉讼的基本知识、基本原则、基本理论，以及行政诉讼各项具体制度。同时对行政诉讼涉及到的而行政诉讼法又没有详细规定的一些问题，参照民事诉讼法的有关规定也进行了探讨，以便读者系统地了解 and 掌握我国行政诉讼制度。

本书不仅适用于大专院校有关专业的师生深入学习和研究行政诉讼法；而且适用于广大公民、法人或其他组织为保护自己的合法权益，了解如何与行政机关打官司；也适用于行政机关了解在行政诉讼中如何正确行使诉讼权利，维护合法的行政行为。同时对于司法工作者也有参考价值。

本书在编写过程中，参考了目前国内出版的行政诉讼法方面的专著、教材，并从中吸收一些观点和资料，在此由衷表示感谢。

由于行政诉讼制度在我国刚刚建立，实践上缺乏经验，理论上也不够成熟，加之我们的水平有限，书中不妥和错误之处在所难免，恳请广大读者批评指教。

作者

1993年4月15日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政诉讼概述.....	(1)
第二节 行政诉讼法.....	(10)
第三节 行政诉讼法律关系.....	(14)
第四节 行政诉讼的历史发展.....	(23)
第二章 行政诉讼法的基本原则	(37)
第一节 人民法院依法对行政案件独立行使 审判权.....	(37)
第二节 以事实为根据,以法律为准绳的 原则.....	(42)
第三节 依法实行合议制、回避、公开审判和两 审终审制原则.....	(44)
第四节 当事人在诉讼中法律地位平等的 原则.....	(48)
第五节 辩论原则.....	(52)
第六节 使用本民族语言文字进行行政诉讼的 原则.....	(54)
第七节 检查机关监督原则.....	(55)
第三章 人民法院受理行政案件的范围	(57)
第一节 受案范围概述.....	(57)

第二节	受案范围的主要内容·····	(60)
第三节	不能提起行政诉讼的行为·····	(72)
第四章	行政诉讼的管辖·····	(77)
第一节	管辖的概念和原则·····	(77)
第二节	级别管辖·····	(79)
第三节	地域管辖·····	(83)
第四节	移送管辖和指定管辖·····	(87)
第五章	行政诉讼参加人·····	(90)
第一节	行政诉讼当事人·····	(91)
第二节	行政诉讼第三人·····	(101)
第三节	共同诉讼人·····	(105)
第四节	诉讼代理人·····	(107)
第五节	其他诉讼参与人·····	(112)
第六章	行政诉讼证据·····	(115)
第一节	证据的概念与特征·····	(115)
第二节	证据的分类·····	(117)
第三节	举证责任和调查收集证据·····	(121)
第四节	行政诉讼证据的审查和判断·····	(124)
第七章	起诉、受理和审判·····	(130)
第一节	起诉·····	(130)
第二节	行政案件的受理·····	(136)
第三节	行政案件的审理·····	(140)
第四节	行政案件的判决·····	(149)

第八章 第二审程序和审判监督程序	(157)
第一节 第二审程序.....	(157)
第二节 审判监督程序.....	(165)
第九章 执行程序	(171)
第一节 执行程序概述.....	(171)
第二节 执行的一般程序.....	(174)
第三节 执行的阻却和救济.....	(185)
第十章 侵权赔偿责任	(191)
第一节 侵权赔偿责任概述.....	(191)
第二节 侵权赔偿责任的构成要件.....	(194)
第三节 请求赔偿的程序.....	(196)
第四节 赔偿责任.....	(198)
第十一章 行政诉讼期间、送达和诉讼费用	(203)
第一节 期 间.....	(203)
第二节 送 达.....	(208)
第三节 诉讼费用.....	(212)
第十二章 涉外行政诉讼	(216)
第一节 涉外行政诉讼的概念.....	(216)
第二节 处理涉外行政案件的一般原则.....	(217)
附录一 《中华人民共和国行政诉讼法》	(221)
附录二 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)	(236)
附录三：行政诉讼案例 (21则)	(256)

第一章 绪 论

第一节 行政诉讼概述

一、行政诉讼的涵义

诉讼，是人们通常所说的“打官司”，即法院在当事人和其他诉讼参与人的参加下，为解决案件而进行的一系列活动。按照诉讼所要解决的案件的不同性质，可以分为民事诉讼、刑事诉讼和行政诉讼。人们对民事诉讼和刑事诉讼比较熟悉，而对行政诉讼还很陌生，这是因为行政诉讼制度刚刚建立起来，人们对它的了解和认识还需要有一个过程。

行政诉讼，是指行政管理相对人认为国家行政机关实施的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起诉讼，人民法院在当事人和其他诉讼参与人参加下为解决行政案件而进行的全部活动。从这个定义里我们可以看出，构成行政诉讼需要有几个条件：

（一）行政诉讼中的原告必须是行政管理相对人。所谓“行政管理相对人”，是指行政行为所针对或涉及的公民、法人或其他组织。行政管理相对人只要不服行政机关实施的具体行政行为，认为该行政行为侵犯其合法权益，就可以依法向人民法院提起诉讼，取得诉讼原告资格。

（二）行政诉讼中的被告必须是国家行政机关。国家行政机关实施的具体行政行为，虽然都是通过其工作人员或者

委托社会组织及个人的活动实现的，但行政行为的后果应当由行政机关承担，而不能由行政工作人员或被委托的组织及个人承担，因为它们不是以个人的名义，而是代表国家，以行政机关的名义实施的。因此，行政诉讼中的被告只能是国家行政机关而不能由其工作人员或被委托的组织或个人代替。

(二) 行政诉讼的标的必须是具体行政行为。行政机关实施的具体行政行为是针对具体人、具体事项实施的，直接关系到行政管理相对人的合法权益。因此行政管理相对人只能对具体行政行为提起诉讼，而对行政机关制定行政法规、规章等抽象行政行为不能提起诉讼。至于行政机关实施的民事行为，如合同行为，买卖租赁等行为，当事人只能向法院提起民事诉讼，而不能提起行政诉讼。

(四) 行政诉讼的主管机关是人民法院。人民法院是国家的审判机关，它依法对民事案件、刑事案件、行政案件行使国家审判权，各类案件当然包括行政案件都由人民法院主管，这是宪法和法院组织赋予人民法院的职权。虽然行政机关也处理行政争议，但除了法律规定由行政机关终局裁决的外，行政机关处理的行政争议一般都不是终局的，行政相对人对行政机关处理决定不服的，还可以向人民法院提起诉讼。行政机关处理行政争议，包括设立专门行政裁判机构依照准司法程序处理的行政争议，也不叫“行政诉讼”，而称作“行政司法”，行政诉讼仅指人民法院受理、审理、审判行政案件的活动。人民法院设行政审判庭，是主管行政案件的专门机构。

(五) 行政诉讼包括行政管理相对人起诉、法院受理、审理、判决以及当事人对判决的执行的全部活动、整个过

程。在行政诉讼中人民法院起着主导作用。但人民法院对行政案件的审理、判决，是在当事人和其他诉讼参与人的参与、配合下进行的。如果没有他们的参与和配合，人民法院也就无法进行诉讼活动。因此，不能把行政诉讼仅仅看作人民法院的单独活动，而是人民法院和当事人、诉讼参与人为解决行政争议而进行的一系列活动。

二、行政诉讼的特征共同

行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼、行政司法相比，具有自己的特征，这些特征主要是：

（一）行政诉讼所要解决的是行政争议。所谓行政争议，是指国家行政机关在行政管理活动中与行政管理相对人之间发生的争议。这是行政诉讼同民事诉讼、刑事诉讼以及行政司法的实质区别。民事诉讼所要解决的是民事实体关系平等当事人之间的民事争议。刑事诉讼所要解决的是认定犯罪、正确适用法律、追究犯罪分子的刑事责任。行政司法不仅要解决行政争议（如行政复议），而且还解决在行政管理过程中发生的，法律法规规定应当由行政机关解决的民事性质的争议，如专利权、商标权、医疗责任事故等。

（二）行政诉讼的目的旨在保护行政管理相对人的合法权益。在行政法律关系中，行政机关是管理者，居于优越地位，它拥有宪法和法律赋予的广泛的管理权力和管理手段，直接对行政管理相对发布命令、规定行政措施，实行行政强制和行政处罚。如果行政机关和行政工作人员违法的使用这些权力和手段，将会对行政管理相对人的合法权益造成损害。为了保护行政管理相对人的合法权益，防止行政机关违法、越职和滥用行政权，许多国家都建立了行政诉讼制度。

这是行政诉讼的最显著特征。其他诉讼制度就不具备这个特征。民事诉讼的目的，是通过解决民事争议，制裁民事违法行为，对双方当事人的合法权益予以平等的保护。刑事诉讼的目的主要是惩罚犯罪分子，维护国家制度和社会秩序，保护公民的权益。行政司法，主要是通过解决行政管理中的各种纠纷，实现国家的管理目标和任务，提高行政效率，保障行政管理顺利进行。

(三) 行政诉讼中当事人的地位是恒定的。在行政诉讼中，提起诉讼的原告只能是公民、法人或其他组织，应诉的被告只能是国家行政机关或者法律、法规授权的其他组织。而且双方当事人的诉讼地位是恒定的，不能互相更换。这也是区别其他诉讼的明显特征。在民事诉讼中，任何公民、法人或其他组织既可以提起诉讼作原告，也可以应诉当被告，原告和被告的身份和地位都是可以互相更换的。在刑事诉讼中，一般都由检察机关作为公诉人，提起公诉，公民也可作为自诉人提起诉讼，被告只能是自然人，法人或其他组织不能作为刑事诉讼中的被告。在行政司法中当事人的情况要作具体分析，在裁决民事纠纷的行政司法中，当事人的情况与民事诉讼当事人的情况基本相同，在裁决行政纠纷的行政司法(即行政复议)中，当事人的情况与行政诉讼中当事人的情况基本相似，申请复议的只能是公民、法人或其他组织，行政机关只能作为被申请人。行政机关实施行政强制执行、行政处罚以及行政处理等行政行为，是行政管理的手段和措施，是导致行政争议的原因，它本身不是行政纠纷，只有行政管理相对人对行政行为提出异议时才能发生行政纠纷。所以，在行政司法中行政机关不能作指控人，行政管理相对人也不作为被指控人。

(四)行政诉讼关系主要适用行政诉讼法调整,同时也补充适用民事诉讼法部分规范调整。我国在1982年至1990年期间,行政诉讼关系一直用民事诉讼法加以调整。行政诉讼关系在性质、内容和形式上毕竟与民事诉讼关系不同,因而也不能完全适用民事诉讼法。司法实践经验证明,行政诉讼完全适用民事诉讼法,对保护公民、法人或其他组织的合法权益和保证行政机关正确行使职权都存在不利之处,对法院审理行政案件也带来许多困难。但是行政诉讼与民事诉讼毕竟存在着共同之处,因此在行政诉讼法实施以后,行政诉讼在基本上依据行政诉讼法的前提下,仍然可以补充适用民事诉讼法的有关规范,例如第一审程序、第二审程序、审判监督程序以及执行程序等规定。其他诉讼就没有这种情况,刑事诉讼关系和民事诉讼关系,分别适用刑事诉讼法和民事诉讼法,行政诉讼法则适用行政程序法。

(五)行政诉讼的主管是人民法院设立的行政审判庭。这与人民法院设立民事审判庭主管民事诉讼,设立刑事审判庭主管刑事诉讼的情况完全相同。但行政司法的情况则有些不同,虽然有些行政机关也设立专门机构主管行政裁决、行政仲裁、行政复议,但在多数情况下,行政机关是设立临时机构或者临时指定行政工作人员处理有关争议。这些机构和工作人员一般还是行使行政管理职能,而不是专门行使行政司法的职能。

(六)行政诉讼的结果主要是对具体行政行为的合法性作出裁判:对于合法的行为,判决维持,对于违法的行为,判决撤销,对于行政处罚显失公正的行为,判决予以变更等。而民事诉讼的结果主要是确定当事人的民事权利义务及民事责任的归属。刑事诉讼的结果主要是确定被告是否有

罪，犯的什么性质的罪以及如何适用刑罚。至于行政司法的结果，根据解决的争议的性质不同也有不同，解决行政争议的行政司法，其结果类似行政诉讼的结果，解决民事争议的行政司法，其结果类似民事诉讼的结果。

三、行政诉讼与行政复议

行政复议属于行政司法，在前面讲行政诉讼特征时，已将行政诉讼与行政司法作了对比。但行政诉讼与行政复议有着密切联系，在此需要进一步研究一下二者之间的区别与联系。

行政诉讼与行政复议作为行政救济的两种方法，二者之间既存在着区别又有着密切联系。

（一）行政诉讼和行政复议的区别

1. 受理机关不同。行政诉讼是相对人认为行政机关所作的具体行政行为侵犯其合法权益，向人民法院提起诉讼，请求法院审查具体行政行为，解决行政争议；而行政复议则是相对人向作出具体行政行为的行政机关的直接上级机关提出申请复议，要求它对下级机关的行政行为进行审查，以纠正自己认为的下级机关不正确的行政行为。

2. 处理程序不同。行政诉讼采取司法程序，在法院主持下，对行政行为的合法性作出判决，对合法的行政行为，判决予以维持，对非法的行政行为，判决予以撤销；而行政复议则采取行政程序，由上级行政机关对下级行政机关所作的行政行为正确与否进行审查和作出决定，解决行政争议。

3. 法律效果不同。通过诉讼法院对行政行为合法性所作的判决，具有法律效力，行政机关和相对人必须服从和执行法院的判决，否则，法院可以采用司法强制执行。

而行政复议决定的效果则不同，在法律没有规定行政机关为终局决定的情况下，相对人可以对复议决定表示不服，并有权对复议结果向法院提起诉讼，请求法院审查复议决定是否正确。

（二）行政诉讼与行政复议的联系

1. 二者目的相同。行政诉讼与行政复议作为行政救济的方法，二者的目的是相同的。行政诉讼与行政复议都是通过救济方法对违法的行政行为予以纠正，以保护公民和法人的合法权益不受行政机关的侵犯。例如某公民因纳税问题受到税务机关执法人员的处罚，相对人认为处罚有错不服而发生行政争议。为了解决这一争议，该公民有两种方法可供选择：一是申请行政复议，请求作出处罚机关的直接上级机关对这一处罚是否正确进行审查；二是直接向人民法院起诉，要求法院对税务机关的处罚决定是否合法进行审查。无论是申请复议还是直接向法院起诉，其目的都是解决因交纳税而发生的相对人对处罚是否合法和正确提出的异议问题。

2. 有些法律、法规规定，行政诉讼必须先经过行政复议，即行政复议前置原则。例如，《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条规定，受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关裁决处罚的，可以向上一级公安机关提出申请复议；不服上一级公安机关复议决定的，可以向人民法院提起诉讼。除此以外，在我国还有《专利法》关于发明专利权的确认，《风景名胜区管理暂行条例》、《居民身份证条例》等行政管理方面的法律都有类似规定。

3. 有的法律法规规定，相对人可以直接对行政机关的处理决定提起诉讼，没有规定可以申请复议。例如《土地管理法》、《森林法》、《食品卫生法》、《海洋环境保护法》、《草

原法》、《统计法》等都有这方面内容的规定。如《食品卫生法》(试行)第三十八条规定：“当事人对食品卫生监督机构给予的行政处罚不服的，在接到处罚通知之日起15天内，可以向人民法院起诉。”

4. 有的法律规定，相对人对行政复议和行政诉讼可以选择。规定可以选择的，又有两种情况：

(1) 如果选择了行政复议，就不能向法院起诉。例如，《公民出境入境法》第十五条规定：“受公安机关拘留处罚的公民对处罚不服的，在接到通知之日起十五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关作出最后的裁决，也可以直接向当地人民法院提起诉讼。”

(2) 如果选择了行政复议，对复议决定不服的，还可以向法院提起诉讼。例如，《海关法》第五十三条规定：“当事人对海关的处罚不服的，可以自收到处罚通知书之日起30日内，海关无法通知的，自海关的处罚决定公告之日起30日内，向作出处罚决定的海关或者向上一级海关申请复议；对复议决定仍然不服的，可以自收到复议决定书之日起30日内，向人民法院起诉。”当然也可以直接向人民法院起诉。

四、行政诉讼的作用

行政诉讼作为一种法律制度，具有多方面的作用，就其主要方面来说，包括下述几方面：

(一) 行政诉讼为行政管理相对人提供了监督国家行政机关及国家公务员，保护其合法权益不被行政机关及国家公务员违法失职行为侵犯的重要法律手段。在行政法律关系中，行政机关及国家公务员是代表国家行使国家行政权的管理者，而行政管理相对人是被管理者。行政机关及公务员可以