

# 行政诉讼与行政诉讼法 知识问答

广西南宁市中级人民法院  
行政审判庭编

广西教育出版社

## 前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》将于1990年10月1日施行。这是我国民主政治生活和法制建设的大事。它的公布和实施，对于贯彻执行宪法关于保障公民合法权益的原则，维护和促进行政机关依法行使职权，加强廉政建设，提高工作效率，都有深远的意义；对于进一步贯彻执行治理整顿和深化改革的方针，也将起积极的作用。

为了更好地宣传、贯彻、执行《行政诉讼法》，我们编写了这本小册子，供读者学习、参考。小册子汇编了行政诉讼与行政诉讼法基础知识六十问答、行政诉讼法律文书、案例选编、中华人民共和国宪法（节录）和《中华人民共和国行政诉讼法》原文。全书涉及到行政诉讼和行政诉讼法的原理、内容，运用问答的形式，结合行政审判实践，针对国家行政机关、公民、法人和其他组织在管理与被管理的关系中，经常碰到的行政诉讼的有关问题，较系统地作了阐述。全书通俗易懂，简明扼要，融知识性、系统性和实用性为一体，是社会各界人士学习行政诉讼法的参考读物，也是公民、法人和其他组织通过行政诉讼为维护自己的合法权益而进行诉讼的重要工具书。但由于我们水平有限，疏误在所难免，欢迎批评指出。

本书由杨荣芹、刘毅成同志执笔，最后由王宴华同志审读定稿。同时，得到有关部门和同志的大力支持，谨此一并致谢。

南宁市中级人民法院行政审判庭

一九九〇年三月

## 目 录

- 1、什么是行政诉讼？……………（ 1 ）
- 2、什么是行政诉讼法？……………（ 1 ）
- 3、行政诉讼与行政诉讼法的关系如何？……………（ 1 ）
- 4、什么是行政机关和行政机关工作人员？……………（ 2 ）
- 5、什么是行政行为？……………（ 2 ）
- 6、什么是具体行政行为和抽象行政行为？……………（ 3 ）
- 7、什么是行政处罚？……………（ 3 ）
- 8、什么是行政争议？……………（ 3 ）
- 9、什么是行政复议？……………（ 4 ）
- 10、什么是行政案件？……………（ 4 ）
- 11、行政诉讼受案范围的概念是什么？……………（ 4 ）
- 12、我国行政诉讼的受案范围有哪些？……………（ 4 ）
- 13、行政诉讼的基本原则是什么？……………（ 6 ）
- 14、什么是行政强制措施？……………（ 6 ）
- 15、什么是公民人身自由？……………（ 7 ）
- 16、什么是财产权？……………（ 8 ）
- 17、什么是经营自主权？……………（ 9 ）
- 18、什么是许可证和执照？……………（ 9 ）
- 19、“申请行政机关履行保护人身权、财产权  
    的法定职责，行政机关拒绝履行或者不  
    予答复”指的是什么？……………（ 10 ）
- 20、什么是抚恤金？……………（ 10 ）

- 21、 “认为行政机关违法要求履行义务” 指的是  
    是什么？ ..... ( 11 )
- 22、什么是行政机关的不作为？ ..... ( 11 )
- 23、为什么人民法院审理行政案件，只对具体  
    行政行为是否合法进行审查？ ..... ( 12 )
- 24、为什么行政案件要公开审理？ 人民法院怎  
    样公开审理行政案件？ ..... ( 14 )
- 25、什么是管辖？ 行政案件的管辖有什么特点？  
    ..... ( 14 )
- 26、什么是级别管辖？ 各级人民法院应管辖的  
    行政案件有哪些？ ..... ( 15 )
- 27、什么是行政诉讼参加人？ ..... ( 16 )
- 28、什么是行政诉讼当事人？ 他们的诉讼权利  
    和义务有哪些？ ..... ( 17 )
- 29、什么是行政诉讼的原告？ ..... ( 19 )
- 30、什么是行政诉讼的被告？ ..... ( 20 )
- 31、什么是共同诉讼和共同诉讼人？ ..... ( 20 )
- 32、什么是行政诉讼第三人？ ..... ( 21 )
- 33、什么是诉讼代理人？ 哪些人可以作为行政  
    诉讼委托代理人？ ..... ( 22 )
- 34、什么是证据？ 行政诉讼中的证据应具备哪  
    些条件？ ..... ( 23 )
- 35、行政诉讼中的证据有哪些种类？ ..... ( 24 )
- 36、什么是举证责任？ 为什么行政诉讼的被告  
    对其具体行政行为负有举证责任？ ..... ( 25 )
- 37、行政诉讼法对提起行政诉讼的期限是怎样  
    规定的？ ..... ( 27 )

- 38、什么是起诉状？行政诉讼的起诉状应包括  
哪些内容？……………（29）
- 39、行政案件起诉的条件是什么？……………（30）
- 40、在行政案件中原告提起行政诉讼的法律后  
果是什么？……………（31）
- 41、什么是答辩状？行政诉讼的答辩状应包括  
哪些内容？……………（32）
- 42、为什么行政诉讼期间不停止具体行政行为  
的执行？……………（33）
- 43、什么是合议庭？行政审判的合议庭怎样组成？  
……………（34）
- 44、人民法院审判行政案件，当事人拒不到庭  
怎么办？……………（35）
- 45、什么是妨害行政诉讼行为？……………（36）
- 46、什么是对妨害行政诉讼行为的强制措施？  
……………（37）
- 47、人民法院审理行政案件为什么不适用调解？  
……………（38）
- 48、行政案件宣判前，被告能否改变其所作的  
具体行政行为？……………（39）
- 49、行政案件的判决的类型及其适用条件是什么？  
……………（39）
- 50、什么是主要证据不足？……………（41）
- 51、什么是适用法律、法规错误？……………（41）
- 52、什么是违反法定程序？……………（42）
- 53、什么是超越职权和滥用职权？……………（42）
- 54、公民、法人或者其他组织拒绝履行生效的

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 判决和裁定怎么办？ .....                    | ( 43 ) |
| 55、行政机关拒绝履行生效的判决和裁定怎么<br>办？ .....  | ( 44 ) |
| 56、什么是行政侵权赔偿责任？ .....              | ( 45 ) |
| 57、确定行政侵权赔偿责任的原则是什么？ .....         | ( 46 ) |
| 58、公民和组织应怎样提出损害赔偿请求？ .....         | ( 48 ) |
| 59、什么是涉外行政诉讼？ .....                | ( 49 ) |
| 60、什么叫诉讼费用？行政诉讼费用的规定有<br>哪些？ ..... | ( 49 ) |
| 附录一、行政诉讼起诉状格式 .....                | ( 52 ) |
| 附录二、行政诉讼答辩状格式 .....                | ( 59 ) |
| 附录三、行政诉讼案例选编 .....                 | ( 65 ) |
| (一)、不服海关行政处罚案 .....                | ( 65 ) |
| (二)、不服工商行政处罚案 .....                | ( 66 ) |
| (三)、不服治安行政处罚案 .....                | ( 68 ) |
| (四)、不服土地行政处罚案 .....                | ( 70 ) |
| (五)、不服药政行政处罚案 .....                | ( 72 ) |
| (六)、不服路政行政处罚案 .....                | ( 73 ) |
| 附录四、《中华人民共和国宪法》(节录) .....          | ( 75 ) |
| 附录五、《中华人民共和国行政诉讼法》 .....           | ( 82 ) |

## **1、什么是行政诉讼？**

我国的行政诉讼是指个人、组织认为国家行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，按照《行政诉讼法》和有关法律、法规向人民法院提起诉讼、由人民法院进行审理并作出裁决的诉讼制度。

## **2、什么是行政诉讼法？**

行政诉讼法是调整人民法院和诉讼参加人在解决行政争议的过程中所进行的活动，以及在这些活动中所形成的各种关系的法律规范的总称。我国的行政诉讼法，既是人民法院处理行政案件的“操作规程”，又是当事人和其他诉讼参加人进行行政诉讼活动所必须遵守的法律准则。

## **3、行政诉讼与行政诉讼法的关系如何？**

行政诉讼与行政诉讼法是两个不同的概念。行政诉讼是行政诉讼法产生的前提，即有了行政诉讼，才会产生行政诉讼法。行政诉讼法是调整行政诉讼活动的法律规范，行政诉讼是行政诉讼法调整的对象。二者紧密相联，是不可分割的有机整体。但二者又有属性的区别。主要是：（1）行政诉讼法作为国家的基本法律，由国家制定和认可，并以国家强制力保证实施的法律规范。而行政诉讼作为一种诉讼法律制度，是因公民、法人和其他组织认为被行政机关的具体行政行为侵害，向人民法院起诉而形成的各种诉讼法律关系，以及调整这种关系而进行的各种活动。（2）行政诉讼法是国家意志、集体利益的体现，是关系社会整体利益的基本法之一。而行政诉讼从整个社会来说，只是涉及少数公民和组织

与某些国家行政机关的行政争议，只影响到公民和组织个别的、局部的合法权益，带有特定化、具体化的个性特征。

（3）行政诉讼法是调整行政诉讼的法律，是调整者。而行政诉讼是被调整者。所以说，行政诉讼法是有关行政诉讼的法律，两者既有联系又有区别，不能混淆。

#### **4、什么是行政机关和行政机关工作人员？**

行政诉讼区别于其他诉讼的主要特点在于，作为行政诉讼的被告，只能是国家行政机关。所谓国家行政机关，是指行使行政职能的国家机关。它具有以下属性：（1）行政机关是国家机关，是代表国家行使国家职能的机关。行政机关在其职权范围内的一切行为及其结果，都属于其所代表的国家。（2）行政机关是执行国家行政职能的国家机关。（3）行政机关拥有行使行政职能相应的国家权能。主要有：发布具有强制力的行政命令；监督人们遵守行政命令；支配国家财政资金，从物质上保证行政命令的执行。

行政机关工作人员，是指依法任职于国家行政机关，具体从事行政管理工作，履行行政管理职能的工作人员。

#### **5、什么是行政行为？**

行政行为就是国家行政机关依法实施的行政管理行为。它具有以下特点：（1）行政行为是国家行政机关的行为，而不是司法机关、检察机关、军事机关的行为。（2）行政行为应当依法行使。（3）行政行为具有权力和义务双重属性。即当行政机关依法实施行政行为时，作为被管理者的公民、法人和其他组织都具有服从的义务，否则，拒绝行政机关的管理行为，便要招致相应的法律后果。相反，当行政机

关应当依法实施行政行为而行政机关不履行，并因而给国家利益造成损失，或者给公民、法人和其他组织的合法权益造成损失时，行政机关也要承担相应的法律后果。

## **6、什么是具体行政行为 and 抽象行政行为？**

具体行政行为是指国家行政机关行使行政权，对特定的公民、法人和其他组织作出的涉及其权利义务的单方面行为。例如，公安机关对违反治安管理者处罚；税务机关收税和对漏税、偷税、拖欠税款者的处理等等。

抽象行政行为是指国家行政机关不对特定人或具体事情进行处理，而制定具有普遍约束力的规范性文件的行政行为。例如，国家行政机关制定法规、规章，具有普遍约束力的决定、决议、公告、命令等等行为。

以上两种行政行为都可能会侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。但是，根据我国宪法的规定，对抽象行政行为的监督权属于权力机关和上级国家行政机关，而不是人民法院，因此，抽象行政行为不能成为行政诉讼的客体，人民法院对这类行政案件不应受理。

## **7、什么是行政处罚？**

行政处罚是指法律法规规定的行政机关对违反行政管理法律、规范的个人、法人或其他组织给予的一种制裁。如拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等等。

## **8、什么是行政争议？**

行政争议指国家行政机关及其工作人员在行政管理活动

中，因行使行政权的行为引起与公民、组织之间的争议。

### **9、什么是行政复议？**

行政复议是指公民、法人和其他组织不服行政机关的处理决定，依法向有权的行政机关提出申诉，有权的行政机关基于这种申诉而实施的复查和裁决的行为。

### **10、什么是行政案件？**

公民、组织和国家行政机关发生行政争议，向有关国家机关提出申诉（申请复议）或者提出诉讼，有关国家机关立案受理的，称之为“行政案件”。行政案件大致可以分为两类：一类是国家行政机关自行处理的行政案件。即公民、组织认为行政机关及其工作人员行使行政权的行为违法或不当，向该机关或其上一级机关或监察机关提起申诉或控告，上述机关受理的案件。一类是行政诉讼案件。即公民、组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向法院起诉，由法院受理的案件。

### **11、行政诉讼受案范围的概念是什么？**

行政诉讼受案范围，又称行政诉讼主管范围。它是指法院对行政机关的哪些行政行为拥有司法审查权。换句话说，当事人在哪些情况下可以向人民法院控告行政机关。它解决法院与其他国家机关之间处理行政案件的分工和权限的问题。

### **12、我国行政诉讼的受案范围有哪些？**

根据行政诉讼法第十一条规定，人民法院受理公民、法

人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：

1、对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；

2、对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；

3、认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

4、认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；

5、申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；

6、认为行政机关没有依法发给抚恤金的；

7、认为行政机关违法要求履行义务的；

8、认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

此外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。这里所说的“法律”，是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律；“法规”，是指国务院制定的行政法规，省和直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规，民族自治区地方的人民代表大会制定的自治区条例和单行条例等。

根据我国现行法律法规规定，人民法院还应受理的其他行政案件主要有以下两大类：

1、不服人民政府确认土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有权和使用权归属等处理决定的案件。如，《土地管理法》第十三条，《森林法》第十四条，《草原法》第六条等法律法规规定，当事人不服人民政府有关确认土地、森林、草原等所有权和使用权归属处理决定的，可以向人民法院起诉。

2、不服确认专利权等处理决定的案件。具体来说，它有下列三种：（1）是否应授予发明专利权的争议案件；（2）宣告授予的发明专利无效或者维持发明专利权的争议案件；（3）实施强制许可的争议案件。《专利法》第四十三条和第五十八条分别规定，当事人不服专利机关确认专利权等行政处理的，可以向人民法院起诉。

总之，随着法律、法规的不断颁布，人民法院受理的其他行政案件的范围也会逐步扩大。

### **13、行政诉讼的基本原则是什么？**

根据《中华人民共和国行政诉讼法》的规定，我国行政诉讼的基本原则主要有如下几项：

- 1、人民法院依法独立行使审判权原则。
- 2、以事实为根据，以法律为准绳的原则。
- 3、对具体行政行为的合法性进行审查的原则。
- 4、依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。
- 5、当事人在诉讼中的法律地位平等的原则。
- 6、辩论原则。
- 7、人民检察院对行政诉讼实行法律监督的原则。

### **14、什么是行政强制措施？**

行政强制措施是指行政机关为了履行行政管理职能的需要，依法对公民的人身或财产加以限制的一种特别措施。行政强制措施分为两类：一类是限制公民人身自由的行政强制措施。如劳动教养、收容审查等；另一类是限制公民、法人和其他组织财产权的行政强制措施。如查封、扣押、冻结财产等强制措施。公民的人身自由权和财产权等权利是宪法赋

予的基本权利，当事人不服行政机关的强制措施的决定，可以依法向人民法院提起行政诉讼。这对保障公民、法人和其他组织的人身自由和财产权利不受行政机关的侵犯，有着极为重要的作用。

### 15、什么是公民人身自由？

公民人身自由，也称“身体自由”，指公民的人身和行动只受自己支配。

公民的人身自由权，是任何公民都依法享有的最起码、最基本的也是最重要的权利。没有人身自由，公民在社会、政治、经济、文化、婚姻、家庭、诉讼乃至其他各种生活中，就无法进行活动、享受权利和履行义务。我国是人民当家作主的社会主义国家，对公民的人身自由非常重视。《中华人民共和国宪法》第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体”。由此可见，无论是任何人采用任何方式非法地限制或者剥夺公民的人身自由，都将依法受到追究。

但是，公民的人身自由并不是无条件的绝对自由，一旦违法、犯罪，任何人都将受到法律的制约。因此，在符合法律规定的情况下，公安机关和司法机关可以依照法律规定的程序，采取以下措施限制或剥夺公民的人身自由：（1）行政拘留；（2）刑事拘留；（3）监视居住；（4）取保候审；（5）逮捕；（6）刑罚。另外，行政机关还可以依法对于特定的人实施行政强制措施，如收容审查等。但是，无

论采取哪种措施限制或者剥夺公民的人身自由，都只能适用于那些有违法行为的人，并且必须由法律规定的专门机关，依法律规定的职权，按照法律规定的程序进行，严禁任意地限制或者剥夺公民的人身自由。公民、法人和其他组织对行政机关限制人身自由的行政强制措施不服的，可以依法提起行政诉讼。

## 16、什么是财产权？

财产权是人身权的对称。它指的是具有一定物质内容的，直接体现为经济利益的权利。它包括财产所有权、债权、继承权，与财产所有权有关的使用权、经营权、承包经营权以及知识产权等。财产权是一定的社会的物质资料占有、支配和分配关系的法律表现。属于个人的财产，公民依法对其享有财产所有权。根据法律规定，我国公民个人财产的范围主要包括：生活资料和一定的生产资料。公民的生活资料主要有：合法收入、储蓄、房屋和其他各种生活资料。如工资、资金、稿酬、退休金，自留地、自留山和家庭经济所得收益，公民从事个体经营所得的合法收入，公民通过继承、赠与、侨汇等合法形式取得的财产，出租房屋所得的租金，公民个人的生活用房，私营企业主的生产资料等等，都属于公民个人财产。

我国宪法第十三条规定：“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”所谓所有权，即公民对属于个人的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。根据有关法律，银行对储户保密制度，非有权机关不得查询、冻结和提取；公民个人所有的房屋，任何组织、单位、个人都不得非法侵占、查封或破坏，因建设需要必须占有或

拆除公民房屋的，应按法律法规予以补偿和其他合理安排。个体经济和私营企业的正当经营、合法收益等也不得非法侵犯。

当然，除公民个人财产外，还有国家、集体的财产，我国法律均予保护。

### **17、什么是经营自主权？**

经营自主权是指企业或者其他经济组织在遵守国家计划的基础上，拥有的调配使用自己的人力、物力、财力、自行组织生产经营等的权利。“行政机关侵犯法律规定的经营自主权”，就是指行政机关采用行政手段限制或者剥夺企业的合法经营自主权。将这类案件规定在行政诉讼受案范围中，当企业或者其他经济组织的法律规定的经营自主权受到行政机关行为侵犯时，就可以通过行政诉讼得到司法救济，有利于企业和其他经济组织从事合法的生产、经营活动。

### **18、什么是许可证和执照？**

许可证是指法律、法规、规章规定的应当由主管行政机关根据公民、法人或者其他组织的请求，依法核发的证书、批准书等等。如卫生许可证、进出口许可证、演出许可证等等。执照是指公民、法人或者其他组织在申请登记从事经营或其他活动时，主管行政机关依法审核批准登记后，发给的合法证件。如护照、营业执照、驾驶证，等等。凡是符合法定条件申请许可证和执照的，主管行政机关都应在法定期限内颁发。主管行政机关对公民、法人和其他组织合法的申请拒绝颁发或者拒不答复都属违法行为。允许公民、法人和其他组织对行政机关这类行政行为如有不服向人民法院提

起诉讼，对清除行政机关的腐败现象，提高行政工作效率，促进廉政建设，培育良好的社会风气，克服官僚主义，都有着重要作用。

**19、“申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复”指的是什么？**

这一项中规定的“人身权”是指与自然人的人身和法人或其他组织实体不可分离的无直接财产内容的权利。它包括公民享有的生命健康权、人身自由权、姓名权、名誉权、肖像权，等等；法人，其他组织享有的名称（含字号）权、名誉权、荣誉权等等。“财产权”是指有直接财产内容的民事权利。如财产所有权、债权、继承权等等。保护公民、法人和其他组织的人身权和财产权不受非法行为的侵犯，是人民政府及其有关部门的义务。有法定职责保护公民、法人和其他组织人身权和财产权的行政机关对申请保护的公民、法人或其他组织，必须履行法定职责，给予保护。如，要求公安机关解救被拐骗的妇女、儿童；要求工商行政管理机关制止商标侵权行为，等等。有法定职责的行政机关，拒绝履行职责或者不予答复的，公民、法人和其他组织可以向人民法院提起诉讼。这有利于加强行政机关及其工作人员的责任感，克服官僚主义，促使其更好地履行职责，更好地为人民服务。

**20、什么是抚恤金？**

抚恤金是指军人、国家机关工作人员、参战民兵、民工等，因公牺牲或伤残，由民政部门依法对死者的家属或伤残者发给的费用。抚恤金是国家对因公死亡者的家属和伤残者给予的必要的经济上的帮助，是激励军人，干部等保卫祖

国、建设祖国的献身精神的一项重要措施。行政机关没有依法发给相对人抚恤金，是侵犯其获得物质帮助的权利。将这类行政行为规定在人民法院受理行政案件的范围内，是保证宪法和法律赋予公民获取物质帮助的权利的进一步落实。

## **21、“认为行政机关违法要求履行义务”指的是什么？**

认为行政机关违法要求履行义务是指行政机关要求公民、法人或其他组织负担法律、法规没有规定的义务。如，行政机关违法向公民、企业、事业单位、社会团体摊派劳役、无偿调取财物等。行政机关在没有法律、法规依据的情况下，令公民、法人或者其他组织承担义务，实质上是对其合法权益的侵犯，也属于违法行为。

## **22、什么是行政机关的不作为？**

行政机关不作为是指行政机关不履行法定职责。如商标局对于商标专用权争议不闻不问，公安局对于卖淫、赌博视而不见，税务局对于应征税的企业不征税，等等。

行政机关不作为在现实中的危害很大，具体表现在，有损于政府的威信，破坏政府与人民群众之间的密切联系；剥夺或限制了公民的权利，如当公民依法申请某一项时，行政机关既不批准，也不明确不批准，拖而不决，不闻不问，致使公民的权利搁置起来，得不到实施；不作为是官僚主义工作作风直接表现，不负责任，严重影响工作效率；不作为这一现象不得不到处罚，也是目前社会上许多不正之风形成的原因之一。为此，要采取一定的法律措施，杜绝行政机关不作为现象的发生。《中华人民共和国行政诉讼法》规定，对于