

《中华人民共和国行政诉讼法》 讲义

王殿全 何宝藏 编写

—— 广东人民出版社 ——

《中华人民共和国行政诉讼法》 讲 义

王殿全 何宝藏 编写

广东人民出版社

《中华人民共和国行政诉讼法》讲义

王殿全 何宝藏 编写

广东人民出版社出版发行

顺德县桂洲印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 4印张 85,000字

1989年11月第1版 1990年3月第2次印刷

印数50,311—110,370册

ISBN 7—218—00431—8/D·54

定价1.50元

前 言

在我国被俗称为民可以告“官”的行政诉讼制度，始建于1982年。多年来，人民法院审理行政案件的程序只能依据《中华人民共和国民事诉讼法》（试行）以及最高人民法院的司法解释和散见于各实体法中有关行政诉讼部分的规定。随着行政案件收案范围的扩大，以及党和人民对民主政治要求的提高，已越来越迫切要求有一部独立的行政诉讼法典，来解决行政案件的收案范围以及人民法院审理行政案件的程序问题。在经济体制改革深入以及政治体制改革向前推进的过程中，一部独立的行政诉讼法典在改革的大潮中应运而生。第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）。它的颁布和实施，是我国社会主义民主政治建设的重大进展。

在当代，行政诉讼已与刑事诉讼、民事诉讼并列为三大诉讼。一个国家是否建立行政诉讼制度，是衡量这个国家民主和法治水平的一个重要标志。我国行政诉讼法的颁布，则是我国走上社会主义法制轨道的重要标志。有了行政诉讼法，当公民、法人和其他组织的人身权利和财产权利受到行政机关和行政机关工作人员侵犯时，就可以依据行政诉讼法诉诸人民法院，通过人民法院的审判来保护自己的合法权益；有了行政诉讼法，就能够维护和监督行政机关依法行政，合

法的行为被判决维持，违法的行为被判决撤销，从而克服官僚主义，改进工作作风，加强廉政建设，提高行政效率；有了行政诉讼法，就能够保证人民法院正确、及时地审理行政案件，人民法院的审判活动就有了法律依据。但是，由于我国的行政诉讼制度建立不久，许多人对行政“官司”的性质和程序、权利和义务、内容和形式等不甚了解，广大群众还不懂得运用行政诉讼来保护自己的合法权益，有些甚至存在“民不与官斗”的思想，怕惹来麻烦被打击报复，而不敢向人民法院提起行政诉讼。

关于行政诉讼法在我省贯彻实施的问题，中宣部、司法部已于1989年4月27日发出《关于组织干部群众认真学习中华人民共和国行政诉讼法的通知》，中共广东省委已于1989年7月10日批转了省高级人民法院党组《关于实施行政诉讼法有关问题的意见》，都要求各级党委、政府认真抓好行政诉讼法的学习和宣传教育工作。为了配合这一宣传教育，向广大干部、群众提供学习资料，我们编写了《中华人民共和国行政诉讼法讲义》一书。讲义按照行政诉讼法的顺序，联系我省实际，深入浅出地讲述行政诉讼法，并附有《中华人民共和国行政诉讼法》原文及王汉斌副委员长在七届全国人大二次会议上所做的《关于〈中华人民共和国行政诉讼法〉〈草案〉的说明》。为慎重起见，我们请省普法领导小组成员、省司法厅副厅长欧辉成同志作了审定。但是，由于行政诉讼法刚刚公布，时间仓促，加之编者水平有限，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

1989年8月10日

目 录

前言	(1)
第一讲 行政诉讼法的概念、调整对象和基本原则	(1)
一、什么是行政诉讼和行政诉讼法	(1)
二、制定行政诉讼法的目的和意义	(3)
三、行政诉讼法的调整对象	(5)
四、行政诉讼法的基本原则	(6)
五、行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别和联系	(10)
第二讲 行政争议和受案范围	(13)
一、行政争议	(13)
二、行政诉讼的受案范围	(16)
三、人民法院不受理公民、法人或其他组织提起的四个方面的诉讼	(20)
第三讲 行政诉讼的管辖	(22)
一、级别管辖	(22)
二、地域管辖	(24)
三、裁定管辖	(27)
第四讲 行政诉讼参加人	(30)
一、当事人	(30)

二、共同诉讼	(34)
三、第三人	(36)
四、诉讼代理人	(37)
第五讲 行政诉讼的证据	(39)
一、证据的概念及其特征	(39)
二、证据的种类	(40)
三、证据的收集	(43)
四、证据的保全	(44)
第六讲 行政案件的起诉和受理	(45)
一、关于复议制度的若干规定	(45)
二、起诉时效的规定	(47)
三、起诉的条件	(49)
四、对起诉的受理	(50)
第七讲 行政诉讼案件的审理和判决	(52)
一、第一审程序	(52)
二、第二审程序	(63)
三、审判监督程序	(68)
四、行政诉讼强制措施	(71)
第八讲 行政案件的执行程序	(79)
一、行政案件执行的概念及其类型和特征	(79)
二、行政案件执行与审判程序的区别与联系	(80)
三、执行权和执行管辖	(81)
第九讲 侵权赔偿责任	(83)
一、侵权责任	(83)
二、谁承担赔偿责任	(86)
三、赔偿费用	(87)
第十讲 涉外行政诉讼	(88)

一、涉外行政诉讼程序概述..... (88)

二、审理涉外行政案件的一般原则..... (89)

1. 中华人民共和国行政诉讼法..... (94)

2. 关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》
的说明..... (109)

第一讲 行政诉讼法的概念、调整

对象和基本原则

国家的行政管理，涉及面很广，内容极为复杂，与人民的关系又十分直接。在进行行政管理的过程中，国家行政机关工作人员的政治水平、业务素质也高低不一。因而，在执行职务的过程中，很难完全避免发生侵犯公民、法人和其他组织合法权益的事。另一方面，一部分公民、法人和其他组织在接受行政机关行政管理的过程中，由于认识和利益的关系，往往对行政机关依法进行的行政管理活动不服从，或提出异议，由此产生行政争议。这些争议怎样解决？以前主要靠各级政府的信访部门去做工作。信访部门只有调查权、转发权、建议权而没有裁决权，在实际工作中，许多问题他们都无法解决，很难保障公民、法人和其他组织的合法权益。随着我国民主和法制建设的发展，如何通过司法途径维护和监督行政机关依法行使职权的问题，就摆上了国家法制建设的议事日程。这就是制定行政诉讼法，建立行政诉讼制度。经过几年的努力，几经修改讨论，于1989年4月4日第七届全国人大第二次会议通过和颁布了我国解放以来第一部行政诉讼法。

一、什么是行政诉讼和行政诉讼法

什么是行政诉讼？行政诉讼制度是近现代国家一项重要的法律制度，是解决行政争议的一种诉讼制度。由于各个国

家法律对如何解决行政争议的规定不同，以及人们对法律规定的理解不同，一般说来行政诉讼有广义和狭义之分。广义的行政诉讼是指国家行政机关之间，国家行政机关与社会团体、企业事业单位之间，国家行政机关与公民之间，因行政纠纷而依法由行政机关或司法机关予以处理的一种诉讼活动。它既包括司法机关解决行政争议的判决，也包括行政机关对行政争议的裁决。狭义的行政诉讼，是指行政争议发生后，仅由法院依照司法程序审理的诉讼活动。在我国，行政诉讼是指人民法院审理和解决行政案件的活动，也就是指人民法院行使国家的审判权，依法审判行政案件和当事人为保护自己的合法权益所进行的活动。

什么是行政诉讼法？简要地说，行政诉讼法是关于人民法院和诉讼参加人在审理行政案件中所进行的各种诉讼活动，以及所形成的各种诉讼关系的法律规范的总称。也就是说，行政诉讼法是关于行政诉讼的法律的总称。行政诉讼作为一种法律制度，它的原则、诉讼程序等诸多问题，都有赖于行政诉讼法予以明确规定。相对于行政实体法而言，行政诉讼法是程序法，是人民法院审理行政案件必须遵循的基本原则、制度和程序，也是当事人进行行政诉讼必须遵循的基本原则、制度和程序，是当事人进行行政诉讼必须遵循的行为准则，是行使诉讼权利、履行诉讼义务的法律依据。

行政诉讼法也有狭义和广义之分。狭义行政诉讼法专指行政诉讼法典，也就是国家立法机关制定的关于行政诉讼的专门法律。在我国，即指《中华人民共和国行政诉讼法》。它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规范。广义的行政诉讼法是指宪法、法律、行政法规等规范性文件

中，有关行政诉讼的一切法律规范。这种广义的行政诉讼法我国早就存在。如我国宪法规定的人民法院审判制度、诉讼活动原则和公民基本权利义务的规定；人民法院组织法中关于法院的审判组织、活动原则和审判制度的规定；各项行政法规有关行政诉讼的规定等，都是进行行政诉讼必须遵循的准则。此外，最高人民法院发布的指导行政审判工作的有关规定、批复和指示等适用行政诉讼方面的司法解释，也是各级人民法院审判行政案件所必须遵循的规范性文件，具有约束力，同样属于广义行政诉讼法范畴。在我国，广义意义上的行政诉讼法早于狭义意义上的行政诉讼法而产生，而且在今后还会不断地丰富与发展。

行政诉讼法，在我国社会主义法律体系中是一个独立的法律部门。它和刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法、行政法一样，都是国家的基本法律。如果说行政实体法是调整行政法律关系的准则，那么，行政诉讼法就是解决行政案件的程序和方法。正如马克思所指出的：“审判程序和法二者之间的联系如此密切，就像植物的外形和植物的联系，动物的外形和血肉的联系一样。审判程序和法律应该具有同样的精神，因为审判程序只是法律的生命形式，因而也是法律的内部生命的表现。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第178页）马克思的这段论述，生动而形象地告诉我们，实体法与程序法是互相依存、缺一不可的。实体法是程序法产生和存在的前提，程序法是实体法贯彻实施的保证和手段。毫无疑问，我国的行政诉讼法，将在保障我国宪法的贯彻实施，保障各项行政法规的贯彻实施中起积极的作用。

二、制定行政诉讼法的目的和意义

行政诉讼法第1条明确指出,制定行政诉讼法的目的是:
“为保证人民法院正确、及时审理行政案件,保护公民、法人和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。”这一条阐明了三层意思:

第一,保证人民法院正确、及时审理行政案件。随着我国法制建设和法制教育的深入,民告“官”的事逐渐多了起来,人民法院的行政审判庭应运而生。从1986年武汉市人民法院设立全国第一个行政审判庭开始,到1988年底,全国已有26个高级人民法院、242个中级人民法院、1154个基层人民法院建立了行政审判庭。到1989年年底,全国各级人民法院都将建立行政审判庭。各级人民法院在1987年共受理一审行政案件5240件,1988年达8573件。由此可见,人民法院行政法庭正确、及时处理案件,除依据各种行政法律、法规外,更需要有一个程序法,这就是行政诉讼法。

第二,保护公民、法人和其他组织的合法权益。从本质上说,行政诉讼制度是一种司法“救济”制度。即公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关及其工作人员的侵害得不到解决时,在法院设立一个中立于行政机关及公民、法人和其他社会组织之间的组织予以解决。人民法院是国家的审判机关,是独立于行政机关之外的司法组织,没有行政机关上下级或其他行政隶属关系的影响。而且,由于法院的审判组织及审判程序比较严格,因而能比较公正地审理行政案件,排除行政机关及其工作人员的不法侵害,并对行政机关及其工作人员不法侵害造成的后果予以补偿。可以说,制定行政诉讼法直接的目的,就是为了实施宪法所规定的保护公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害。

第三,维护和监督行政机关依法行使职权。维护和监督

行政机关依法行使职权，是一项任务的两个方面。一方面，行政诉讼对于行政机关依法行使职权的活动要维护，要予以支持。对相对人不服行政机关依法作出的正确处理决定而提起诉讼的要予以驳回，要通过法院的审判活动对行政管理的相对人予以行政法制教育。还要保证行政机关作出的正确的行政处理决定能够执行，甚至要运用法律的强制力强制执行。另一方面，行政审判不仅要维护行政机关正确行使职权的活动，还要监督行政机关依法行使职权，对于行政机关作出的错误处理决定予以撤销或者变更，对于行政机关不作为的行政行为依法予以限期履行，也就是对行政机关的行政管理活动实施了监督。据1988年全国行政审判庭审理行政案件的结果来看，维持行政裁决的占48.95%，撤销的占11.4%，变更的占5.25%，可见法院既有效地维护了公民的合法权益，又支持了行政机关依法行政。

从以上三个方面可以看出，行政诉讼法是使人民法院在更大范围内运用审判手段保护公民合法权益的法律，它可以调整各方面的关系，有利于维护社会的安定团结；通过审判活动，也是依法保护、支持行政机关依法行政；从法律监督角度，又是促使各级政府部门认真改善自己的工作，逐步学会在一切行政工作中都依法办事。这对于加强我国各级政府的工作，切实保护广大人民在国家行政管理领域的合法权益，从而在整个国家生活中进一步发展政治民主，深化改革和治理整顿当前的经济环境、经济秩序，都有重大的现实意义和深远的历史意义。

三、行政诉讼法的调整对象

行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为

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，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”这一条规定了行政诉讼法的调整对象是公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员侵犯了其合法权益的具体行政行为（包括不作为）。所谓具体行为，就是指行政机关对某一具体事项或特定组织或特定个人采取行政处理措施的行为。对于公民、法人或者其他组织认为行政机关作出的抽象行政行为侵犯其合法权益向人民法院起诉的，人民法院不能受理。所谓抽象行为，是指这类行为并不对具体人和事做出决定，而是规定行政机关对何种人在怎样的情况下将采取何种行政行为。如认为行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令侵犯其合法权益而向人民法院起诉的，人民法院不能受理。

四、行政诉讼法的基本原则

行政诉讼法的基本原则，概括地表现了行政诉讼的基本行为规范，它具有指导诉讼主体解决诉讼中遇到的疑难问题的作用，在法律没有规定或者规定不甚明确时，可以根据行政诉讼法的基本原则解决在诉讼过程中遇到的程序问题。因此，准确掌握基本原则的内容，把握基本原则内在的涵义，有利于提高执行基本原则的自觉性，有利于正确执行行政诉讼法的许多具体规定。

行政诉讼法对基本原则作了6条规定，下面分别介绍：

1. 行政案件的审判权由人民法院独立行使的原则。行政诉讼法第3条规定：“人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这一原则也是宪法规定的，行政审判面对的被告是各级行政机关的首长，审理的对象是行政机关所作的行政行为是否合法，因而坚持

人民法院对行政案件独立行使审判权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉具有更重要的意义。行政案件的审判权由人民法院独立行使的原则包括 4 个方面的内容：第一，行政案件的审判权只能由人民法院统一行使，任何其他机关、组织和个人都不能代替人民法院行使这一审判职能。为明确人民法院审理行政案件的机构，行政诉讼法第 3 条第 2 款明确规定：“人民法院设行政审判庭，审理行政案件。”在诉讼法中明确法院的审理机构，这在我国已经颁布的刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）里是没有的，是行政诉讼法独具的。这是因为，围绕着行政案件由人民法院审理还是由专设的行政法院审理曾有不同的认识和争论。世界各国由于社会历史条件、政治法律制度及意识形态的不同，行政诉讼机构的设置不一，有专门的行政法院或地方行政法院，也有同民事诉讼和刑事诉讼案件一样，都由普通法院管辖的。我国从自己的国情出发，为了精简机构和人员，在普通的人民法院内设立行政审判庭，来专门审理行政案件，而不设专门法院来审理行政案件，所以审判权只能由人民法院统一行使。第二，人民法院独立审判是国家赋予的权力，如果行政争议被起诉到法院解决，当事人双方都不得拒绝法院的审判，都必须服从并尊重法院的审判权。第三，人民法院依法独立审判行政案件，不受行政机关、团体和个人的干涉；对于妨害独立审判正常进行，干扰法院审判的行为，人民法院有权抵制，以至依法制裁。第四，人民法院的独立审判是指行使独立审判权，而不是个人的独立，必须严格遵守法律的规定。

2. 以事实为根据、以法律为准绳的原则。行政诉讼法第 4 条对此作了明确规定，这一原则对刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼都至为重要，事实是适用法律的基础。人民法院审

理行政案件要忠实于事实真相，必须查明案件的真实情况，以当事人所争议的客观事实作为处理纠纷的依据，在查明事实真相的基础上，以法律作为标准，作出正确的裁判。贯彻这一原则，必须反对先入为主、主观臆断和偏听偏信的审判作风，必须抵制以言代法、以权压法和因人施法的特权行为。

3.对具体行政行为是否合法进行审查的原则。行政诉讼法第5条规定这一原则的意义，在于规定人民法院在审理行政案件的过程中，审理的对象是行政机关在法律、行政法规规定的范围内作出的具体行政行为是否符合法律规定；至于行政机关在法律、法规规定范围内作出的具体行政行为是否适当，原则上应由行政复议处理，而不能由人民法院代替。

4.依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

行政诉讼法第6条规定，合议、回避、公开审判及两审终审制度，是人民法院组织法规定的制度，其中公开审判更是宪法确立的制度。考虑到行政案件审理难度较大，行政诉讼法第46条规定人民法院审理行政案件必须组成合议庭，必须实行合议制度，而不适用民事诉讼法(试行)关于“简单的民事案件由审判员一人独任审判”的规定，也不适用简易程序的规定。在起草行政诉讼法的过程中，有一部分意见认为：为保证审理行政案件的高效率，行政审判应采用一审终审制度；或者采取一审一复核制度（即相对人对一审判决不服，可申请上一级人民法院复核）。在行政诉讼法实施之前，最高人民法院规定了治安行政案件暂时采取一审一复核制度。行政诉讼法之所以规定两审终审，这是因为：其一，两审终审制度是人民法院组织法规定的，也是中国的司法制度所规定的。其二，行政案件是依法审查行政机关作出的具体行政决定是否

合法的一种审判活动，是司法救济制度，人民法院作出的判决是终局的，坚持和实施两审终审有利于保证案件的质量；而且，受理大量的行政案件是由一审法院即基层人民法院和中级人民法院审理的，实行两审终审有利于保证案件的质量。人民法院的上下级法院之间的关系是法律监督关系，行政案件实行两审终审制度有利于实现上级法院对下级法院的监督。其三，审理行政案件对人民法院来说还是一种新的实践，还缺乏经验，实行两审终审亦有利于总结经验，有利于保证案件的质量。

5. 当事人在行政诉讼中的法律地位平等和有权进行辩论的原则。宪法第33条第2款规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”依据宪法，行政诉讼法第7条规定，“当事人在行政诉讼中的法律地位平等。”在第9条中规定，“当事人在行政诉讼中有权进行辩论”。当事人的法律地位平等这一原则在民事诉讼中也有，但行政诉讼较之民事诉讼更为重要，因为行政诉讼当事人在进入诉讼前，一方当事人是依法行使行政管理权的（行政机关），另一方当事人是服从行政机关管理的被管理者，两者的地位是不平等的。诉讼关系确立后，如果不特别强调双方当事人的法律地位平等，就有可能在某种程度上造成原告方的不信任感和被告方的优越感，从而不利于案件的公正审理。因而，当今世界各国的行政诉讼制度，无不规定行政机关与行政管理相对人在行政诉讼中的法律地位平等。我国行政诉讼法不仅规定当事人享有平等的法律地位，而且具体规定了可以平等地具有委托代理人、申请回避、提供证据、执行判决等权利义务。这就使行政管理相对人的合法权益和诉讼权利得到保护和保障。

辩论原则，就是双方当事人为保护自己的权益、维护自