

● 阚珂主编

民可告官

——
行政诉讼法讲话

求实出版社

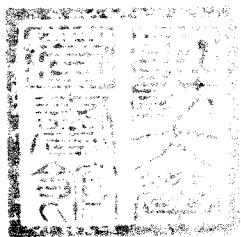
740321



官 告 可 民

——行政诉讼法讲话

阙 珂 主编



求 实 出 版 社

责任编辑 崔完涛

封面设计 闫 斌

民 可 告 官

——行政诉讼法讲话

阎 珂 主编

求实出版社出版发行

新华书店经销

张家口地区印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 8.375印张 17.5千字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数 1—880册

ISBN 7-80033-201-2/D·77

定价 3.40元

95347/23

序 言

张友渔

第七届全国人民代表大会第二次会议正式通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国社会主义民主政治建设和社会主义法制建设的重要发展，是我国政治体制改革取得的一项新的成果。

行政诉讼法是同刑事诉讼法、民事诉讼法同等重要的基本法律。它以宪法为依据，以我国的客观实际为基础，参考和借鉴国外行政诉讼制度的经验，广泛征求社会各方面的意见制定的。它对行政诉讼的主要问题都作了明确的规定。它的颁布和实施，对进一步保障公民、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职权，增强行政机关的自我约束机制，完善行政管理制度，推动我国的廉政建设具有重要意义。

行政诉讼法是与每个公民的生活都有着密切联系的重要法律。公民、法人和其他组织都应充分认识颁布行政诉讼法的意义，都应掌握行政诉讼法的主要内容。这本《行政诉讼法讲话》，就是为了学习、宣传和运用行政诉讼法而撰写的。它对行政诉讼的基本原则、受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任等行政诉讼法的基本内容，都作了较详尽的阐释。同时，对行政

诉讼法没有规定、而在行政诉讼中经常遇到的一些问题，根据法学的基本理论、民事诉讼法（试行）的有关规定和我国行政案件审判工作的实践经验，作了初步探讨。它对人民法院审理行政案件，各级行政机关和公民、法人、其他组织进行行政诉讼，对法学院校（系、专业）的师生、法学研究机构的研究人员学习和研究行政诉讼法，都有一定的帮助。这本《讲话》，表述准确、通俗易懂，是一本较好的行政诉讼法的普及读物。

为了广泛宣传行政诉讼法，并使之得以认真贯彻执行，特作如上数语，以为序。

目 录

序 言.....	(1)
导 论.....	(1)
第一节 行政诉讼法概述.....	(1)
第二节 行政诉讼法律关系.....	(14)
第三节 我国行政诉讼法制定的重要意义.....	(20)
第一章 总则.....	(26)
第一节 行政诉讼法立法的宗旨和依据.....	(26)
第二节 行政诉讼的基本原则概述.....	(36)
第三节 人民法院依法独立行使 审判权原则.....	(41)
第四节 以事实为根据, 以法律 为准绳原则.....	(47)
第五节 当事人在行政诉讼中的 法律地位平等原则.....	(49)
第六节 使用民族语言文字原则.....	(51)
第七节 辩论原则.....	(53)
第八节 人民检察院对行政诉讼 实行法律监督原则.....	(54)
第二章 受案范围.....	(57)
第一节 行政争议的概念及解决途径.....	(58)

第二节	确定我国行政诉讼受案范围的依据	(60)
第三节	人民法院受理行政案件的范围	(68)
第三章	管辖	(73)
第一节	管辖的概念与确定依据	(73)
第二节	级别管辖	(75)
(第三节)	地域管辖	(80)
第四节	选择管辖	(84)
第五节	移送管辖	(84)
第六节	指定管辖	(85)
第七节	管辖权的转移	(86)
第四章	诉讼参加人	(88)
第一节	当事人	(88)
第二节	法定代表人	(100)
第三节	共同诉讼人	(102)
第四节	第三人	(105)
第五节	诉讼代理人	(110)
第六节	行政诉讼中的诉	(118)
第五章	证据	(126)
第一节	证据的概念、特点和意义	(126)
第二节	证据的种类	(128)
第三节	举证责任	(135)
第四节	证据的收集和调查	(136)
第五节	证据的审查和判断	(140)
第六节	证据保全	(144)
第六章	起诉和受理	(146)

第一节	起诉的条件	(146)
第二节	对起诉的审查和受理	(150)
第七章	审理和判决	(152)
第一节	第一审程序	(152)
第二节	妨害诉讼的排除措施	(164)
第三节	行政诉讼的判决	(174)
第四节	第二审程序	(180)
第五节	审判监督程序	(187)
第八章	执行	(195)
第一节	执行的概念	(195)
第二节	执行程序的一般规定	(197)
第三节	执行开始	(200)
第四节	执行措施	(201)
第五节	执行的中止和终结	(207)
第六节	强制执行行政机关决定的程序	(208)
第九章	侵权赔偿责任	(212)
第一节	行政赔偿概述	(212)
第二节	行政赔偿的诉讼问题	(216)
第十章	涉外行政诉讼	(219)
第十一章	附则	(223)
第一节	诉讼费用	(223)
第二节	期间	(228)
第三节	送达	(232)
第四节	行政诉讼法的生效时间	(236)
附:	中华人民共和国主席令(第16号)	(238)
	中华人民共和国行政诉讼法	(238)

关于《中华人民共和国行政诉

讼法(草案)》的说明王汉斌 (253)

后 记 (261)

导 论

《中华人民共和国行政诉讼法》已由第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过。这是我国人民生活的一件大事，是我国社会主义民主和法制建设取得的一项新的重要成果。行政诉讼法对保护公民、法人和其他组织的合法权益，保证人民法院正确、及时审理行政案件，促进政府依法行政和为政清廉，都将起到重要作用。

第一节 行政诉讼法概述

在中国古代社会，国家权力统一掌握在最高统治者一人手中，司法或从属于行政，或直接合一，人民完全处于被统治地位，因而没有现代意义的行政诉讼制度。不仅如此，据掌握的材料，在古代文字记载中，“诉”和“讼”二字也不是连用的。如《旧唐书·张镒传》：“自此奴婢复顺，狱诉稍息。”《论语·颜渊》：“听讼，吾犹人也，必也使无讼乎。”

行政诉讼是诉讼的一种。“诉讼”是一个专门法律术语，是一种法律行为。“诉讼”俗称打官司。它的主要特点是：（1）必须有司法机关参加。不论在一个具体的诉讼中，有几种机关参加，或几种不同身份的人和组织参加，其中必定有一个机关是司法机关，在我国就是人民法院。尽管

有的国家由行政法院参加行政诉讼，但行政法院也具有司法机关的性质。（2）任何一种诉讼都必然是由法律规范加以调整的。我国广大农村存在一种乡规民约，它对如何解决一些纠纷也作出了规定，它同法律一样，也是调整人们之间相互关系的行动规则，但运用乡规民约解决群众的纠纷的行为不是“诉讼”。其重要原因之一，是乡规民约而不是法律。

（3）诉讼有严格的、明确的程序。诉讼不是可以随意地进行和主观地处理的。它有严谨的程序，这程序是必须遵守的。（4）不论何种诉讼，法院的判决、裁定都是必须执行的，具有强制力。

一、什么是行政诉讼

在基本搞清楚诉讼的前提下，要清楚地知道什么是行政诉讼，应先正确地理解“行政”一词的涵义。人们知道，在一般的单位中都设有行政部门，例如，工厂、社会团体中以及国家机关内部，都分别设立行政科、行政处、行政局等。这种行政部门是为机关办公以及职工生活提供服务的，一般被称为管用、吃、住、行的部门。这种“行政”与本书所讲的“行政”是根本不同的。我们所说的是国家的行政。对于国家意义上的行政的涵义，中外学者有各种各样的看法。一种观点认为，凡是国家立法、司法以外的政务，总称为行政；另一种观点认为，国家有两种功能，一种是国家意志的表现，称为政治；另一种是国家意志的执行，称为行政；还有一种观点，把行政看成是对许多人的指挥、协调、控制和监督，通过这些方式使控制对象能达到一个既定的目标。这几种观点都从某个角度或某个方面，揭示了“行政”的内涵，

但都不够完整。马克思指出：“行政是国家的组织活动。”^①这一判断正确地揭示了行政活动的性质，说明它最直接地体现着国家职能，不同于其他国家机关的活动。列宁说：“必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这也是一个最崇高的任务，因为只有在解决这个任务以后（在主要的和基本的方向解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”^②马克思和列宁精确地揭示了行政的内涵，即行政不是一般的组织活动，是对国家事务的组织活动，而组织国家事务是特定的国家机关为实现国家职能而进行的活动。在这里，“行政”具有两个既相区别、又相联系的涵义：一是指不同于立法、司法机关的一种国家机关，在我国，国家行政机关体系是由国务院和地方各级人民政府组成；二是指国家行政机关所进行的国家组织活动，即行政行为。

在明确“行政”的涵义之后，我们可以用最简洁的语言来概括行政诉讼：行政诉讼就是关于行政的诉讼。但是，这个定义并不符合形式逻辑的规范。目前，在世界各国对行政诉讼这一概念，并没有统一的定义，在国内学者中，也没有公认的定义。分析研究关于行政诉讼的各种定义和各国的行政诉讼制度，我们将行政诉讼定义为：所谓行政诉讼，就是法院在有关诉讼参加者的参与下，对行政机关在行政管理过程中和有关当事人之间发生的行政纠纷进行的审理和判决活

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

②《列宁全集》第27卷，第221页。

动。

行政诉讼有以下三个特点：第一，行政诉讼是行政上的诉讼行为。行政诉讼不同于其他诉讼。在行政诉讼法律关系中的被告，只能是行政机关，而不能是其他机关、组织、团体或公民。这里所说的行政机关是指作为行政主体（即行政管理的主体）的行政机关。行政机关在不同的法律关系充当不同的角色，行政机关既可以成为民事法律关系的主体（法人），也可以成为行政法律关系的当事人（行政法主体）；在行政法律关系中，行政机关既可以作为行政主体，在一定条件下也能成为行政管理相对人（如城市规划部门对某一行政机关在建造办公用房时违反城市规划条例进行处罚，后者就成为行政管理相对人）。因此，确切的说法应该是，行政诉讼中的被告是作为行政主体的行政机关，而不是作为法人的行政机关或作为相对人的行政机关。第二，行政诉讼是对行政机关行政行为的诉讼。行政行为是国家行政机关依照法律规定，实施管理活动的总称。换言之，行政行为是指行政机关依照法律赋予的职权，作出的影响当事人权利义务的法律行为。实际上是行政管理的代称。行政机关在活动过程除了作出一定的行政行为外，还需要作出其他的行为，如物品买卖，租借房屋等，这些不属于代表国家进行的管理活动，因此，不属于行政行为。对非行政行为不能提起行政诉讼。第三，行政诉讼是审查行政行为是否合法的制度。行政机关的职权是由法律规定的。按理说，行政机关按照法律赋予的职权管理国家是不会出现违法的行政行为。但是，行政机关是由人组成的，行政行为是由行政机关的工作人员作出的，由于个人的水平不同，素质高低不同，如果对法律掌握得不

好、认识不全面，在认定事实、执行职务时就可能产生某些失误，个别的行政机关的工作人员还可能越权和滥用职权，这就必然要出现违法的行政行为。还有，法律不可能对行政措施都进行详细规定，因而行政机关享有自由裁量权，即法律没有详细规定的，行政机关在处理具体事件时，可以依照自己的判断采取适当的方法。没有正确进行自由裁量，也会出现违法的行政行为。行政诉讼就是普通法院或行政法院对行政行为合法性的审查。实质上是普通法院或行政法院对行政机关的监督。

二、什么是行政诉讼法

行政诉讼与行政诉讼法是紧密相联系的。然而，行政诉讼法并不是仅仅指一部统一的行政诉讼法典，而且还指宪法、法律、法规等法律性文件中关于行政诉讼的一切法律规范。在我国，后者已存在几年，前者是1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布的。

所谓行政诉讼法，就是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。简单地说，行政诉讼法就是关于行政诉讼的法律规范的总和。

1. 行政诉讼法与行政诉讼

行政诉讼法与行政诉讼是两个既相联系又相区别的概念。两者的联系表现为，行政诉讼是行政诉讼法调整的对象。行政诉讼是行政诉讼活动和行政诉讼关系的总和。因此，行政诉讼法所调整的对象，一是法院和行政诉讼参与人的一切诉讼行为，一是行政诉讼法律关系。两者的区别表现为：行

政诉讼是现实客观存在的；行政诉讼法是由人制定的；行政诉讼是由人的行政诉讼活动及人与人在行政诉讼中的诉讼关系构成的；行政诉讼法是由一个个具体的行政诉讼法律规范构成的；行政诉讼是动态的诉讼活动及与活动同时产生的诉讼法律关系，行政诉讼法是静态的规范性文件。

2. 行政诉讼法与刑事诉讼法、民事诉讼法

行政诉讼法与刑事诉讼法、民事诉讼法并列为三大诉讼法。作为诉讼法，它们之间存在着共同点：三者都是规定司法机关的司法行为的规范，是人民法院行使审判权，查明事实真相、适用法律，惩处违法或犯罪行为，保护当事人合法权益的法律。但是，这三者之间存在许多不同点，正是这些不同点构成三者现实存在的规定性。行政诉讼法与刑事诉讼法的不同点是：指向的案件的性质不同，行政诉讼法指向的是行政争议案件，刑事诉讼法指向的是刑事犯罪案件；规定不同的审理目的，行政诉讼法规定，审理行政案件的目的是解决行政争议，保护当事人的合法权益，刑事诉讼法规定，审理刑事案件的目的查明犯罪事实，适用刑罚，惩罚犯罪，保护人民；规定不同的审判依据，行政诉讼的审判依据是行政法律规范，刑事诉讼的审判依据是刑事法律规范。此外两个诉讼法对诉讼的提起人、诉讼程序等，都有不同的规定。

行政诉讼法与民事诉讼法的不同点是：规定不同的诉讼当事人，行政诉讼的被告是作出一定行政行为的行政机关，民事诉讼的双方当事人都是一般的民事主体；规定的举证责任不同，行政诉讼中的被告负有主要的举证责任，民事诉讼中的双方当事人的举证责任相等；规定当事人的不同诉权，

行政诉讼中的被告行政机关没有反诉权，民事诉讼中的被告有反诉权；规定的结案形式不同，行政诉讼不得以调解结案，民事诉讼可以在法院主持下，对当事人双方调解结案。

3. 行政诉讼法与行政实体法、行政程序法

三者都是与行政机关有关的法，进一步说，三者都是与行政机关的行政权力有关的法：行政实体法赋以行政机关行政权力，行政程序法规范行政机关如何运用行政权力，行政诉讼法监督行政机关正确运用行政权力。目前，对什么是政实体法、行政程序法，国内外都没有统一的定义，我们认为，对行政实体法的定义可以这样表述：行政实体法就是规定行政机关的组织及其职权的法律规范的总和。在我国，行政实体法包括国务院组织法、地方组织法中关于地方政府的规定、民族区域自治法中关于民族区域自治政府的规定、以及其他有关行政方面的法律规范。行政程序法的定义，我国有的学者表述为：行政程序法是有关规定行政机关行使行政管理职权的过程、步骤和方式的法律规范的总称。它的主要内容包括：行政公开化，会议制度，听证制度，审批制度，工作交接制度，行政法规的制定、行政处罚、行政强制执行、行政复议等程序的规定。从这里我们可以看出，行政诉讼法是程序法、与行政实体法不同，行政诉讼法与行政程序法二者虽然都是程序法，但也不相同，行政诉讼法是规范司法机关的司法行为的法律，行政诉讼法是规范行政机关的行政行为的法律。我国行政机关过去主要依靠政策办事，现在逐步转变为既依靠政策又依靠法律办事，由于对依法办事不习惯或不严格依法办事、侵犯公民、组织合法权益的情况比较严重，这种事实催生了行政诉讼法。行政诉讼法的制定，

将有利于促进政府依法办事，要做到依法办事，正确行使职权，行政程序法是必不可少的。因此，在行政诉讼法颁布以后，制定一部行政程序法将是一项迫切的任务。

三、行政诉讼制度产生的一般规律

行政诉讼制度产生的主要条件是：

第一，行政诉讼制度是一定社会历史条件下的产物。行政诉讼并不是在人类社会建立之初就已存在，也不是与国家同时产生。它的产生需要一定的历史条件。近代行政诉讼制度滥觞于西方。法国是世界上最早建立行政诉讼制度的国家。法国行政诉讼的历史可以追溯到法国大革命前，在那时就开始建立了行政审判机构。但还没有近代意义的行政诉讼制度。法国资产阶级革命后，新兴的资产阶级既掌握了行使立法权的国民议会，又控制了国王的行政权力。但是法院却被一批旧法官所把持。在大革命前，迫于资产阶级的压力，政府不得不采取一些改革措施。但是，这些改革措施往往遭到法院的反对。大革命后，为了防止旧法官利用司法权力干预行政事务，国民议会在1790年8月制定的法令中规定，

“司法职能和行政职能不同，现在和将来永远分离，法官不得以任何方式干扰行政机关的活动。也不能因其职务上的原因，将行政官员传唤到庭，违者以渎职罪论”。以后通过的一系列法律对禁止司法干预行政作了进一步的规定，从而确立了行政审判原则。法国正式设立行政法院是在拿破仑第一时期，到1889年底，行政审判制度创建过程宣告完成。法国行政诉讼的产生说明，资产阶级革命胜利，是行政诉讼产生