

行政诉讼法讲话

吴高盛 金邦贵 扈纪华
郑淑娜 高志新 著



机械工业出版社

行政 诉 讼 法 讲 话

吴高盛 金邦贵 扈纪华
郑淑娜 高志新 著



机 械 工 业 出 版 社

本书由从事研究和制定《行政诉讼法》工作的立法机关的同志编写，对该法的介绍与解释具有权威性。本书介绍了《行政诉讼法》的基本知识和基本内容，对各条文作了通俗易懂的讲解，以便于读者了解与掌握；同时介绍了世界各国行政诉讼法的由来与发展，通过阅读也可了解我国行政诉讼法的形成过程和行政诉讼的实践。

本书不仅适于公民和组织保护自身合法权益，了解如何与行政机关打官司，也适于行政机关了解在行政诉讼中如何行使自己的诉讼权利，维护合法的行政行为，同时也适于从事理论研究工作者及司法人员参考。

行政诉讼法讲话

吴高盛 金邦贵 扈纪华 著
郑淑娜 高志新

★

责任编辑：王中玉 版式设计：张世琴
封面设计：田淑文 责任校对：熊天荣
责任印制：王国光

★

机械工业出版社出版（北京阜成门外百万庄南街一号）

（北京市书刊出版业营业许可証出字第117号）

机械工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行·新华书店经售

★

开本 787×1092 1/32·印张 7 3/8·字数 162 千字
1989 年 5 月北京第一版·1989 年 5 月北京第一次印刷
印数 0,001—3,100·定价：3.70 元

★

ISBN 7-111-01718-8/D·12

前 言

《行政诉讼法》已由第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过并颁布准备施行。这是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。它的制定和实施，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使行政职权有着极为重要的意义。

本书是我们学习、研究行政诉讼法的一点体会。编写本书的目的是为了向广大群众和其他组织介绍一些有关行政诉讼的常识和我国行政诉讼法的基本内容，同时也用一定篇幅介绍了国外一些主要国家的行政诉讼制度，以便帮助广大人民群众和其他组织以及行政机关学习、领会行政诉讼法的主要精神。

参加本书写作的同志有：吴高盛（第一、二章）、金邦贵（第三、七、十四章）、扈纪华（第四、五、八章）、郑淑娜（第六、九、十章）、高志新（第十一、十二、十三章），全书由郑淑娜统稿。

由于行政诉讼法在我国还是一个新事物，实践上的经验还很不够，理论上也还不成熟，加之我们的水平有限，书中不免会出现错误和疏漏，恳请广大读者批评指正。

著者

1989年4月于北京

目 录

前言

第一章 行政、行政权、行政法	1
第一节 行政	1
第二节 行政权	4
第三节 行政法	11
第二章 行政诉讼和行政诉讼法	17
第一节 行政诉讼	17
第二节 行政诉讼法	23
第三章 行政诉讼的由来和发展	27
第一节 行政诉讼的由来	27
第二节 大陆法系国家的行政诉讼	36
第三节 英美法系国家的行政诉讼	44
第四节 社会主义国家的行政诉讼	51
第四章 我国行政诉讼的实践与行政诉讼法的起草	56
第一节 民事诉讼法第三条第二款的规定	56
第二节 制定行政诉讼法的基础	62
第三节 行政诉讼法的起草	66
第五章 行政诉讼法的基本原则	74
第一节 人民法院依法对行政案件独立行使审判权	74
第二节 以事实为根据、以法律为准绳的原则	78
第三节 依法实行合议、回避、公开审判和两审终审原则	79
第四节 当事人在诉讼中法律平等的原则	83
第五节 辩论原则	86
第六节 民族语言原则	88

第六章 受案范围	90
第一节 受案范围的概念和特点	90
第二节 受案范围的主要内容	91
第三节 不能提起行政诉讼的行为	102
第七章 管辖	106
第一节 管辖的概念	106
第二节 级别管辖	108
第三节 地域管辖	112
第四节 移送管辖和指定管辖	116
第八章 诉讼参加人	119
第一节 当事人	119
第二节 第三人	129
第三节 诉讼代理人	132
第九章 证据	138
第一节 证据的概念和种类	138
第二节 举证责任和调查、收集证据	140
第十章 审理和判决	145
第一节 起诉和受理	145
第二节 法院审理	149
第三节 判决	160
第十一章 二审和审判监督程序	167
第一节 二审程序	167
第二节 审判监督程序	174
第十二章 执行程序	179
第一节 概述	179
第二节 执行的主体与条件	181
第三节 执行措施	135
第四节 执行的中止和终结	192
第十三章 侵权赔偿责任	196

VI

第一节	概述	196
第二节	侵权赔偿责任的构成要件	199
第三节	行政赔偿制度的历史发展	200
第四节	请求赔偿的程序	204
第五节	赔偿责任	206
第六节	赔偿方式和经费	209
第十四章	涉外行政诉讼	211
第一节	涉外行政诉讼的概念	211
第二节	一般原则	212
中华人民共和国行政诉讼法		216

第一章 行政、行政权、行政法

第一节 行 政

一、什么是“行政”

“行政”一词，我们在日常生活中经常使用，例如，大部分厂矿，企、事业单位都设有行政科或行政处；有时我们为了把一些从事业务和从事管理的同志分开，称一些搞管理的人为搞行政的；或说“某个人的行政能力强”等等。这个意义上的“行政”，是指企、事业单位，机关内部的某些管理活动。

“行政”一词，在政治学上也经常使用，例如，宪法规定，国务院是国家最高行政机关，这是指国家对政府事务的管理。可见，“行政”一词的基本含义是管理。从历史上看，

“行政”最早是指国家对财产的管理，其后指国家的全部统治活动。在封建社会，国家统治权掌握在君主手中，天下事无论大小“皆决于上”，君权不容分割。到资产阶级革命前夕，资产阶级启蒙学者提出权力分立说，国家统治权被分成立法、司法与行政三权。“行政”便成为政府管辖除立法、司法以外的事务，或者说专指政府的管理活动。但是，这种说法也有问题，因为政府中的行政业务并非只有行政机关才有，如立法机关、司法机关内部也有“财务行政”、“人事行政”，也设有行政科、行政处等专管行政事务的机构。

从以上可以看出，行政的基本含义是对一定事物的管理。作为政治学研究的对象，是指国家统治权中，与立法、

司法并行的那部分由政府行使权力对国家进行管理的活动。至于企业内部、机关内部，立法机关、司法机关内部的管理活动，则不属于国家行政权方面的行政。本书所说的“行政”一词，是指“国家的统治活动”，即国家行政机关依法行使国家权力对国家事务进行管理的活动。

二、行政的分类

由于国家行政管理的范围十分广泛，所以国家按照行政管理业务设置了许多相应的行政部门，把国家行政管理工作划分成不同的种类，如公安行政、国防行政、外事行政、司法行政、民政行政、对外贸易行政、财政行政、卫生行政、计划行政、工农业管理、交通运输业管理等。随着经济的发展，科学技术的进步，国家行政管理也越分越细，不断出现一些新的行政部门。例如，现在世界许多国家都设有管理环境污染的行政部门，而在以前这样的职能部门是没有的。从行政范围和种类的演变也可以看出这一点，资产阶级革命以后，在自由资本主义时代，盛行“消极国家”观念，即“管得最少的政府，是最好的政府”，社会要求政府的只是一个“守夜人”，除国防外交外，其他的管理活动较少。随着资本主义经济的发展，各种社会问题不断产生，需要运用政府的地位、职能与权力解决和调整日益严重的社会问题。从19世纪末期以来，政府的权力不断扩张，消极国家的观念已经不能适应社会发展的需要，逐渐被“积极国家”即政府越来越多地行使权力干预经济生活和其他社会生活的观念所取代，使得行政范围不断扩大。直到现在，行政范围的扩大和行政权的加强仍在继续。可以说，这是社会发展的一个趋势。

三、行政的特点

1. 行政的主动性

行政的主动性不仅是指国家行政机关行使管理职权的主动精神，而更重要的是指国家在立法中或通过授权的方式，赋予行政机关在一定范围内能够主动地行使职权，实现施政方针与计划的目标。这方面最典型的表现是行政的自由裁量权。自由裁量权是指在法律规定的一定范围内行政机关可以自由裁量的权力。

2. 行政的整体性

行政的整体性是指行政机关具有完整的体系，在最高行政机关的领导下，行政业务目标一致，各个部门为实现行政目标而相互配合共同努力。例如，我国最高行政机关是国务院，在中央还设有众多部、委员会，在地方还设有省、自治区、直辖市人民政府，在下是市、县、乡、镇人民政府，各级政府都要为完成国务院制定的各项任务而互相配合，共同完成施政方针和目标。

3. 行政的广泛性

从事务方面来说，行政范围几乎无所不包，涉及到社会生活各个方面；从行政的客体来说，全体公民、公共团体、各种组织均是行政管理的客体，行政管理活动与每个人都发生关系。

4. 行政兼备管理与服务两种作用

行政机关不仅对行政事务进行管理，同时还具有为国家、为公民服务的一面。我们说“管理就是服务”，这句话恰好表达了行政活动的两重性。例如，工商机关是国家管理工商企业活动的机关，同时它又应当努力为符合开办条件的企业做好登记发照等工作。再如，婚姻登记机关是国家管理婚姻登记的职能部门，同时它又是为符合结婚条件的人发放结婚证书的服务机关。管理与服务，这是行政机关两个不可

缺少的本职工作。

第二节 行政权

一、什么是行政权

简单地说，行政权就是国家管理行政事务的权力。行政权的概念最早出现在洛克1690年所著的《政府论》一书中。洛克把国家权力分为立法权和执行权（行政权、司法权包含在执行权中）。后来，孟德斯鸠明确地划分了独立于立法权和司法权的行政权，从此以后，行政权便成为国家行政机关法定权限的同义词。

世界上绝大多数国家的行政权是由法律规定的，但英国的行政权除由法律规定的以外，还包括英王传统的特权。我国实行人民代表大会制度，国家行政机关是国家权力机关的执行机关，对人民代表大会负责并报告工作，立法权与行政权、司法权不是分立的，而是国家职能的分工。我国的行政权是由宪法和组织法规定的。宪法规定，国务院是“最高国家行政机关”；宪法第八十九条规定了国务院的18项职权。

1. 行政权的特点

（1）广泛性。行政权的行使涉及一个国家的社会、经济生活的各个方面。正如美国学者戴伊在《谁掌管美国》中所说的：“今天认为政府机构干涉我们生活中‘从生到死’的各个方面的看法是很平常的。”

（2）强制性。行政机关作为管理者，它与被管理者在行政法律关系上是不平等的，如被管理者不履行行政法律规定的义务，行政机关可以直接或者申请法院强制其履行义务。

（3）伸缩性。由于行政管理事务千头万绪，有限的法

律、法规不能包揽无遗。于是立法机关就需要通过授权，由行政机关去制定法规或实施细则，或者在法律中规定行政机关有自由裁量权。这就使行政权的行使具有了伸缩性。

2. 行政权的发展趋势

行政权的扩张是行政权发展的主要趋势。由于经济的发展、科技的进步，行政权的扩张首先是以公权力介入私人经济活动开始的，政府已不甘于充当“守夜人”的角色。例如，美国内战后由于铁路建设中的恶性竞争和商业贸易方面的冲突，导致国会在1887年通过了《州际商业法》，成立了第一个联邦管制机关“州际商业委员会”。20世纪30年代美国经济大萧条后，1933年国会又通过了《全国工业复兴法》、《农业调查法》，使政府的管制行为不仅限于改正市场偏差的行为，而且积极介入生产与需求、计划和经营领域。西方国家行政权的扩张主要表现在以下几个方面：

(1) 行政机关的数量急剧膨胀。例如，美国历年来国会通过立法设立的行政机关大约有上千个。因此，有人说“行政机关是法律的产儿”。

(2) 行政机关的职能逐渐集立法、行政、司法于一身。制定规章权已成为当代行政机关的显著特点。禁止授出任何立法权的理论也已逐渐变成反对无限制授权的准则，行政机关制定规范性文件的数量已远远超过立法机关制定法律的数量。

同时，行政机关还具有某些司法职能，如美国1914年设立的“联邦贸易委员会”是具有裁判权的行政机关，其任务是审判控告商人“不正当竞争”的案件，它的权力与联邦法院根据“反托拉斯法”审判案件的权力相同。

(3) 行政权渗入社会生活的各个领域。如美国自1935

年制定《社会保险法》以来，在帮助残废人、分配福利、资助需抚养的儿童、医疗服务等方面，都由行政机关进行管理，这也导致了具有很大权力的新的行政机关产生。

二、行政权与立法权的关系

立法权是指国家制定、修改、废止法律的权力。资产阶级国家一般实行三权分立原则，立法权由议会行使，或者由专门的立法机关来行使。在我国，立法权由最高国家权力机关全国人民代表大会及其常务委员会来行使。

1. 立法权的特点

(1) 立法权必须由专门的机构，按照法律规定的程序，以郑重讨论的方式来行使。

(2) 立法权涉及的对象是抽象的、普遍的，这与司法权、行政权涉及的对象不同。

(3) 通过行使立法权制定出来的法律，是其他机关行使权力或者制定规范性文件的法律依据和基础。

2. 行政权与立法权的关系

(1) 国家立法机关行使立法权制定法律，规定了行政权的范围和行使的方法。

在国家的各种活动中，行政管理活动是大量的、经常的。为了保证行政机关能够有效地行使行政权，各国都通过立法活动，对行政权的范围和行使方法作了明确的规定。例如，我国宪法第八十六条规定了最高国家行政机关国务院的组成；第八十九条规定了国务院的18项职权。国务院只能在法律规定的职权范围内行使管理国家事务的权利。有的国家还专门制定了《行政程序法》，对行政机关的职权和如何行使职权作了具体明确的规定。

(2) 行政机关必须依照法律行使职权。

依法行政原则是现代民主国家的重要法制原则。以法律的规定规范行政机关的行为，是行政机关正确行使权力的保证，违反法律的行政行为没有法律效力。

（3）法律对行政权的行使一般都规定了一定条件下的自由裁量权。

前面在谈到行政权的特点时，曾谈到行政权具有一定的伸缩性，其伸缩性是保证行政管理的高效率和及时性所要求的。但是，这种自由裁量权并不是任意的，没有限度的。法律只规定了一定范围的自由裁量权。例如，我国《治安管理处罚条例》就对公安机关的罚款数额和拘留日期的权限规定了一定的范围。在这个范围内，公安机关可以根据治安案件的具体情况，对违反治安管理的人给予一定的处罚。

（4）行政机关在不违反宪法、法律规定的条件下，可以在自己的职权范围内，发布有关行政管理的法规和规章。

因为行政管理的范围极其广泛，国家法律不可能对所有的行政管理行为涉及到的各种事项都作出规定，因此行政机关依照法律的规定，可以制定一些有关的法规和规章。但這些行政法规和规章不得与宪法和法律相抵触，否则，没有法律效力。

（5）立法机关可将某些方面的立法权授予行政机关。

随着经济的发展与科学技术的进步，行政管理中产生很多复杂的、需要专门技术知识的领域，由于立法机关的人员不具备相应的知识，难以胜任涉及到复杂技术方面的立法，因此产生委任立法或授权立法的做法。有的时候，立法机关也可以根据法律规定，在一定条件下授权行政机关在某一方面立法。例如，我国在1984年9月18日全国人大常委会通过了《关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试

行的决定》，1985年4月10日全国人大通过了《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》，这两个授权决定把本来属于全国人大及其常委会的立法权给予国务院，其法律依据是宪法第八十九条规定的国务院职权中的第十八项“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。”

但是，授权立法也是有条件的，除依照法律的规定进行授权外，还有些立法权是不能授予他人行使的，例如，凡涉及人民基本权利与自由的立法，只能由立法机关行使。

三、行政权与司法权的关系

司法权一般是指法院行使的职权，其职能是审理各种诉讼案件；有些国家的法院还处理一些非诉讼性的事务，如登记财产，公证结婚，检验遗嘱，处理死者遗产，颁发禁止令、执行令等；美国等国家的法院还拥有司法审查权。

1. 司法权的特点

(1) 被动性。司法机关行使司法权是以“告诉才受理”为原则，法院不能主动追究公民或组织的法律责任，而行政机关行使行政权一般是主动的，否则将构成失职或违法。

(2) 普遍性。即管辖对象包括一切公民、法人和其他组织，任何人都有法定资格向法院申请对某一纠纷作出处理，要求法院保护其合法权益不受侵犯。

(3) 独立性。司法权由法院独立行使，不受行政机关和立法机关干涉。法院审判活动只服从法律。一个法院的审判活动，不受另一个法院干涉；上级法院对下级法院也不能在其进行具体审判时进行干涉，而只能在其判决作出后，依上诉程序或监督程序变更其判决。

(4) 最终性。即任何纠纷一旦诉至法院，法院依法作出判决生效后就是终局决定，除特殊情况外，不能以同一事实和理由再提出诉讼，即“一事不再理”原则。行政机关作出的行政决定，如果发生争议诉至法院，则法院对争议作出判决的效力高于行政机关原决定的效力。

2. 行政权与司法权的关系

(1) 司法对行政有监督和制约的作用。

因为：第一，从政治学角度看，行政权因具有强制他人服从的特性，因而容易产生权力的滥用。第二，从行政管理学角度看，行政管理具有复杂性、多样性，而行政机关工作人员有品德、能力、素质的种种限制，难免出现违法的行政行为，因而要求有某种制约和监督机制，以弥补这个缺陷。第三，从行政法理论上讲，行政机关必须“依法行政”，如果违反了这一原则，行政行为即为无效，就要由有关机关予以撤销。

(2) 司法权对行政权制约、监督的方式

对行政机关的监督除了立法机关（在我国是人民代表大会）和上级行政机关、监察部门的监督外，司法监督是保护公民的合法权益不受行政机关不法侵害的有效途径。世界各国无论是采取三权分立还是权力分工的权力结构形式，司法权对行政权进行一定范围的监督制约都是不可少的，只是监督制约的方式和程度不同。

一种方式是，普通法院受理行政诉讼案件。

法治原则在英国表现为法律保护平等。对政府执行公务的行为的合法性的诉讼，同私人行为合法性的诉讼一样，都由普通法院管辖。英国人认为普通法院是公民的自由和权利最可靠的保障。类似英国由普通法院受理行政案件的，还有美

国、日本等国家。

另一种方式是，专门的行政法院受理行政诉讼案件。

由于历史的原因，法国规定司法权与行政权分离，禁止普通法院以任何方式干涉行政机关的活动。因此法国的行政案件是由行政官吏担任法官的行政法院来受理，行政法院对行政案件有独立的司法管辖权。类似法国设立专门行政法院的，还有联邦德国、奥地利、意大利等国家。

我国的情况与上述国家有所不同。我国的各级国家权力机关是全国和地方各级人民代表大会，行政机关和司法机关都由它产生，向它负责。在国家权力由人民代表大会统一行使的前提下，对于国家的行政权、审判权等也有明确的分工。按照这种权力结构形式，人民法院作为审判机关，只审理法律规定由人民法院审理的行政案件。但人民代表大会可以通过制定法律，授予人民法院对行政机关的行为进行司法审判监督。

（3）司法权要充分尊重行政权

司法权对行政权的尊重主要表现在：

第一，充分尊重行政机关的自由裁量权。

行政管理活动范围广泛，内容复杂，技术性强，而法官的知识总是有限的。因此，在很多国家，法院只审查行政行为是否违法，而对不当的行政行为不予受理。例如，在英国，只要行政机关和行政裁判所是在法定权限内作出的行为，法院都不过问。在日本，对行政机关的“自由裁量行为”，如果发生的错误属于“不当”，利害关系人可向行政机关申请不服，但不能向法院起诉。

第二，行政机关先行处理行政争议。

很多国家把行政机关先行处理行政争议作为诉讼前的必