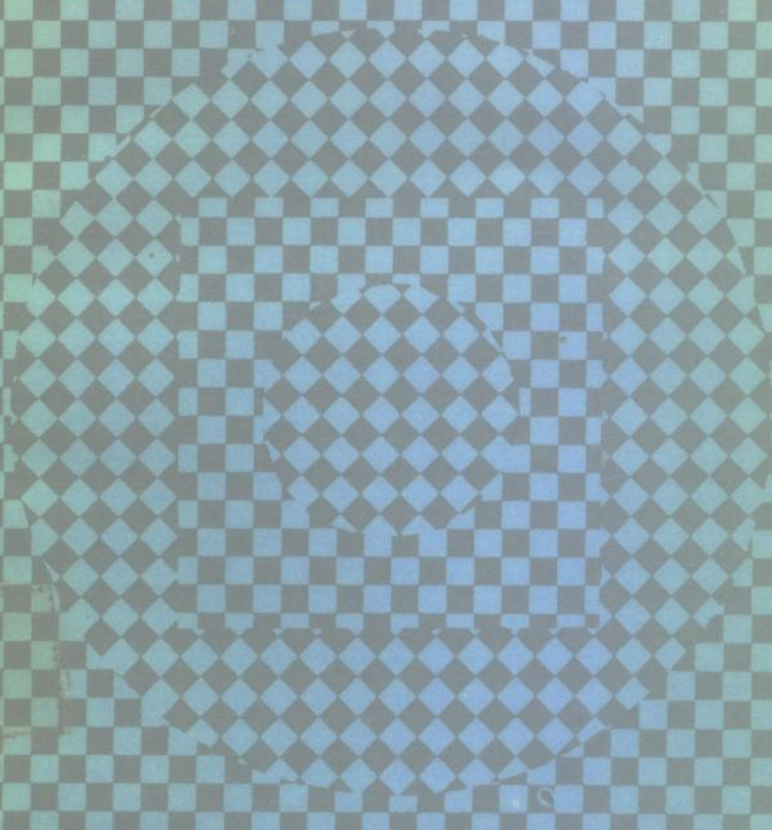


第二次全民普法知识丛书

行政诉讼法基本知识

胡锦涛光 冯军 著



知识出版社

D925.3
1160

第二次全民普法知识丛书

行政诉讼法基本知识

胡锦涛 冯 军 著

知 识 出 版 社

(京)新登字 188 号

第二次全民普法知识丛书

行政诉讼法基本知识

胡锦涛 冯 军 著

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号)

新华书店总店北京发行所经销 济南印刷四厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 7.5 字数 162 千字

1992 年 1 月第 1 版 1992 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—15900

ISBN 7 - 5015 - 0596 - 9/D · 12

定价:3.60 元

《第二次全民普法教育知识丛书》编委会

顾 问 张友渔 雷洁琼 邹 瑜 端木正

主 编 许崇德

副主编 胡锦涛 王欣新

编 委(以姓氏笔划为序):

王欣新 冯 军 朱力宇 许崇德

杨晓青 何金湘 赵向阳 胡锦涛

徐秀义

《第二次全民普法知识丛书》书目

《宪法基本知识》

《行政诉讼法基本知识》

《国旗法国徽法基本知识》

《集会游行示威法基本知识》

《义务教育法基本知识》

《廉政建设法制知识》

目 录

第一讲 行政诉讼法概述

- 一、什么是行政诉讼 (1)
- 二、什么是行政诉讼法 (11)

第二讲 行政诉讼的基本原则

- 一、行政诉讼基本原则概述 (17)
- 二、行政诉讼与其他诉讼活动的共有原则 (18)
- 三、行政诉讼的特有原则 (23)

第三讲 人民法院受理行政案件的范围

- 一、人民法院受案范围概述 (31)
- 二、人民法院受理的行政案件 (35)
- 三、人民法院不予受理的行政案件 (42)

第四讲 行政诉讼管辖

- 一、行政诉讼管辖概述 (48)
- 二、级别管辖 (50)
- 三、地域管辖 (53)
- 四、裁定管辖 (56)

第五讲 行政诉讼参加人

- 一、什么是行政诉讼参加人 (61)
- 二、原告和被告 (66)
- 三、共同诉讼人 (70)

四、第三人·····	(73)
五、诉讼代理人·····	(75)
第六讲 行政诉讼证据	
一、行政诉讼证据的特点和种类·····	(79)
二、行政诉讼证据的来源·····	(84)
三、举证责任·····	(88)
四、人民法院对行政诉讼证据的审查与判断·····	(91)
第七讲 行政诉讼的起诉与受理	
一、起诉·····	(95)
二、受理·····	(98)
三、行政诉讼附带民事诉讼·····	(101)
第八讲 行政诉讼强制措施	
一、什么是行政诉讼强制措施·····	(104)
二、妨害行政诉讼的行为·····	(106)
三、行政诉讼强制措施的种类与适用·····	(107)
第九讲 行政案件的第一审程序	
一、审理前的准备·····	(111)
二、诉讼阻却·····	(116)
三、开庭审理·····	(122)
四、第一审行政案件的裁判·····	(128)
第十讲 行政案件的第二审程序和审判监督程序	
一、行政案件的第二审程序·····	(138)
二、行政案件的再审程序·····	(143)
第十一讲 行政案件的执行	
一、执行的涵义、特征和种类·····	(147)
二、执行根据与执行条件·····	(149)

三、执行程序的提起与执行准备	(151)
四、强制执行措施的适用	(155)
五、执行阻却	(161)
六、执行回转和再执行	(163)
第十二讲 行政诉讼的期间、送达与诉讼费用	
一、期间	(165)
二、送达	(167)
三、诉讼费用	(169)
第十三讲 行政侵权赔偿责任	
一、行政侵权赔偿责任概说	(174)
二、行政侵权赔偿责任的构成要件与责任范围	(178)
三、赔偿义务机关与追偿权	(182)
四、行政侵权赔偿的方式以及赔偿金的来源	(185)
五、行政侵权赔偿诉讼	(187)
第十四讲 涉外行政诉讼	
一、什么是涉外行政诉讼	(192)
二、涉外行政诉讼的一般原则	(192)
三、对外送达方式及特殊时限	(195)
附录	
《中华人民共和国行政诉讼法》(1989年)	(197)
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)》(1991)	(212)

第一讲 行政诉讼法概述

一、什么是行政诉讼

行政诉讼的概念和特征

诉讼,俗称“打官司”。究其本意,“诉”是指告诉、控诉,“讼”是指解决、判断诉之内容曲直、是非的活动。就广义而言,任何

机关或组织解决一切争议的活动,均可谓之“诉讼”。但自国家产生以来,统治阶级为了维持本阶级的统治,保持有利于自己的政治、经济、社会等种种秩序,都设有专门机构来解决争议。近代以来,各国均设有称之为“法院”的机构来专门解决争议。法院不参与国家的各种实际管理活动,而专事解决争议,地位较为超脱,被视为社会中较为公正的机构;法院是国家机构的重要组成部分,代表国家作出裁判,又是较有权威的机构。因此,就狭义而言,诉讼是指法院解决各种争议的活动。

争议因各种原因而引起,种类繁多,但归纳起来,不外乎几下4类:1、被告人有罪无罪、罪轻罪重,在有罪的情况下,如何处以相应的刑罚;2、平等的双方当事人之间一般民事权益的争议;3、不平等的双方当事人(行政主体与行政管理相对人)之间就行政主体作出的具体行政行为是否合法而引起的争议;4、就国家立法机关和行政机关制定的法律、法规、命令等规范性法律文件是否符合宪法而发生的争议。为解决上述

4 种不同的争议,法院也相应地进行 4 种不同的诉讼活动,即刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼和宪法诉讼。在我国,基于实行议行合一的人民代表大会制度,国家立法机关和行政机关制定的法律、法规、命令等规范性法律文件是否符合宪法而发生的争议,不由人民法院解决,而由最高国家权力机关审查判断。因此,我国目前存在三大诉讼,即刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼。

所谓行政诉讼,是指人民法院受理公民、法人和其他组织不服行政机关的处理决定而依法提起的诉讼,并在双方当事人和其他诉讼参与人的参加下,对行政争议进行受理、审理、裁判以及执行等诉讼活动的总和。行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼相比较,具有以下特征:

(一)行政诉讼是由行政管理相对人即公民、法人和其他组织提起的,而不是由行政管理的主体即行政机关提起的。因为行政机关作出的具体行政行为直接决定和影响行政管理相对人的权益,法律上就有必要为其设置一定的补救办法,行政诉讼即是补救办法之一种。而作出具体行政行为的行政机关,有权对不履行行政处理决定的当事人实行强制执行或者申请人民法院强制执行。因而,行政诉讼中的原告始终是行政管理相对人。由此,人们将行政诉讼通俗地称为“民告官”的诉讼。

(二)行政诉讼的被告始终是行政机关,而不能是公民、法人或其他组织。行政诉讼所要解决的争议是具体行政行为是否合法,而具体行政行为是由行政机关作出的。因此,被告始终由行政机关充当。在确定行政诉讼的被告时,还有以下三点需要注意:1、行政机关工作人员不能成为行政诉讼的被告。行政机关的具体行政行为虽然总是由某个具体的工作人员作出

的,但他是在职权范围内以该国家行政机关的名义进行的,这种公务行为不同于他以个人名义在职权范围以外所进行的个人行为,其后果(包括被诉)自然应由国家行政机关承担。2、以行政机关为被告的诉讼未必都是行政诉讼。只有当行政机关因行使行政管理职权而为相对人所告时,行政诉讼才成立。3、非行政机关的组织基于法律、法规的授权而进行某种具体行政行为,为公民、法人和其他组织所告时,也可以成为行政诉讼的被告。

(三)行政诉讼只能在人民法院主持下进行。由行政机关或其他组织出面解决行政争议的活动不属于行政诉讼。

(四)行政诉讼是以行政争议为处理对象。行政争议是行政主体之间、行政主体与公务员之间、公务员相互之间、行政主体与相对人之间在行政管理过程中发生的有关行政法上权利与义务的争执。这种争议的特点是一方始终为占有主导地位的行政主体。行政诉讼就是解决行政主体与相对人之间围绕着行政主体作出的具体行政行为是否合法而发生的争议。

行政诉讼与刑事诉讼的关系

刑事诉讼是指人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下,依照法定的程序,揭露犯罪,证实犯罪,确定被告人的行为是否构成犯罪,并依法给予犯罪人以应得惩罚的活动。因此,它与行政诉讼都是在人民法院主持下进行的,都由人民法院行使审判权,依法作出裁判,都适用某些共同的原则,如两审终审制、回避、合议等。但两者之间有显著的区别:

(一)解决的案件性质不同。行政诉讼所要解决的是因具体行政行为的合法性而引起的争议;刑事诉讼所要解决的是被告人的刑事责任问题。

(二)起诉的主体不同。行政诉讼由行政管理相对人即公民、法人或其他组织依法提起;刑事诉讼除自诉案件外,均由代表国家行使公诉权的人民检察院提起。

(三)适用的实体法不同。行政诉讼适用的实体法是行政法律规范;刑事诉讼适用的实体法是刑事法律规范。

(四)诉讼目的不同。行政诉讼的目的是审查行政行为是否合法、正确,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督国家行政机关依法行使行政职权;刑事诉讼的目的在于准确、及时地查明犯罪事实,惩罚犯罪分子,保证无罪的人不受刑事追究,教育公民自觉遵守法律,保护公民的人身自由、民主权利和其他权利。

行政诉讼与民事诉讼的关系

民事诉讼是指人民法院在双方当事人和其他诉讼参与人参加下,审理和解决民事争议、经济纠纷的活动。行政

诉讼与民事诉讼比较接近。一般说来,行政诉讼是从民事诉讼中分离出来的,其发展初期,往往适用民事诉讼程序。在英美法等国家,行政案件审理时除法律特殊规定外,至今仍适用普通法程序。我国在《行政诉讼法》制定之前,1982年制定的《民事诉讼法(试行)》规定,人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件,审理行政案件时适用民事诉讼程序。即使是一些制定了行政诉讼法的国家和地区,也在行政诉讼法中规定,本法没有规定的,适用民事诉讼法的规定。同时,两种诉讼都是在人民法院主持下进行的,因而,一些司法原则是共同的,如公开审判、回避制度、两审终审制、合议制等。

当然,行政诉讼毕竟不同于民事诉讼,它们在案件性质、适用的实体法律规范等许多方面存在着重大区别。随着行政

诉讼范围的不断扩大,行政案件的不断增加,行政案件的特殊性日益明显,这就要求制定一部独立的行政诉讼法来专门调整行政诉讼活动。具体说来,行政诉讼与民事诉讼的区别主要有:

(一)案件性质不同。民事诉讼审理的是平等主体之间的民事争议,行政诉讼解决的是行政主体与行政管理相对人(公民、法人或其他组织)之间的行政争议。

(二)适用的实体法律规范不同。民事诉讼适用民事法律规范,如《民法通则》等;行政诉讼适用行政法律规范,如《治安管理条例》等。

(三)当事人不同。民事诉讼发生于法人之间、自然人之间以及法人与自然人之间;而行政诉讼只发生在行政主体与行政管理相对人之间。

(四)诉讼权利不同。民事诉讼中,双方当事人的诉讼地位是平等的,均可提起诉讼,一方当事人有权起诉,另一方当事人便有权反诉;而行政诉讼只能由行政管理相对人起诉,行政机关没有起诉权和反诉权。

(五)提起诉讼的先行条件不同。行政诉讼要求以某个具体的行政决定为先行条件,这个具体行政决定既可以是行政处理决定,也可以是复议机关的复议裁决;而民事诉讼则不需要这样的先行条件。

(六)举证责任不同。民事诉讼中实行“谁主张谁举证”的原则,双方当事人举证责任相等;行政诉讼则要被告即行政机关负举证责任。

(七)是否适用调解不同。着重调解是民事诉讼的一条原则;人民法院审理行政案件,是对行政机关的具体行政行为的

合法性进行审查,因而不允许通过被告与原告相互妥协来解决争议。

行政诉讼与行政复议的关系

行政复议是指公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的影响其权益的决定,在法定期限内向作出决定的行

政机关的上一级行政机关或法律规定的其他行政机关申请重新处理,复议机关据此对原处理决定重新审议,依不同情况作出维持、变更或撤销决定的法律制度。行政复议以因行政处理行为引起的行政争议为处理对象。复议机关的裁决对双方当事人(复议申请人和原行政处理机关)具有同等的拘束力。

我国行政复议的种类广泛,按复议的具体对象划分,主要有:人事行政复议、公安行政复议、交通行政复议、海关行政复议、工商行政复议、税务行政复议、物价行政复议、专利行政复议、财政行政复议、金融行政复议、审计行政复议、商业行政复议、统计行政复议、商标行政复议等。按复议机关划分,主要有:(1)申请原处理机关复议。(2)申请原处理机关的上一级行政机关复议。这种复议在我国最为普遍。(3)申请原处理机关内的专门复议机构复议,如专利行政复议。按复议次数划分,主要有:(1)一轮复议,即当事人只能申请复议一次。绝大多数复议属此类情况。(2)二轮复议,即当事人不服第一次复议决定后,可以申请再复议。如《财政部关于对国营企业征收所得税的暂行规定》(1983年)、《中华人民共和国进出口关税条例》(1985年)、《国务院关于审计工作的暂行规定》(1985年)所规定的复议均属此类。

行政复议与行政诉讼都以行政争议为处理对象,都是公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其

合法权益时的补救手段,两者之间有着紧密的联系。根据《行政诉讼法》的规定,对属于人民法院受案范围的行政案件,公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议,对复议不服的,可再向人民法院提起诉讼(复议裁决不是终局裁决);法律、法规规定应当先向行政机关申请复议的,对复议决定不服再向人民法院起诉;复议机关逾期不作决定的,申请人可以在复议期满之日起 15 日内向人民法院提起诉讼(法律法规另有规定的除外)。因此,行政复议经常成为行政诉讼的前置程序,是否经过了复议,成了人民法院受理行政案件所必须审查的一项内容。

行政复议与行政诉讼是两种不同性质的补救手段,它们之间存在着区别:

(一)性质不同。行政复议是由实施具体行政行为的上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关解决行政争议的活动,性质上属于行政行为;行政诉讼是人民法院在当事人和其他诉讼参与人参加下,审理和裁决行政争议的活动,在性质上属于司法活动。

(二)适用的程序不同。行政诉讼适用司法程序,诉讼程序的特征是严格、全面、公正;行政复议程序是司法化的行政程序,要求在保证公正解决争议的前提下,力争及时、高效、因此它讲求简便、迅速。

(三)所处阶段不同。行政复议一般是行政诉讼的先行阶段,复议后,当时人仍不服裁决的,才提起行政诉讼。

(四)解决行政争议的内容不同。行政复议机关依法对具体行政行为是否合法和适当进行审查;而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。

我国行政诉讼制度的历史发展

我国行政诉讼制度的历史发展，可以大致划分为以下两个阶段：

第一阶段，旧中国行政诉讼制度的建立和发展。

1911年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了统治中国两千多年的封建帝制，创立了中华民国。旧中国的行政诉讼制度即始于此。1912年3月11日制定的《中华民国临时约法》第10条：“人民对于官吏违章损害权利之行为，有陈诉于平政院之权。”第49条又规定：“法院依法律审判民事诉讼及刑事诉讼。但关于行政诉讼及其他特别诉讼，则以法律定之。”1914年3月31日，北洋政府公布《平政院编制令》（共21条），设置平政院作为审理行政诉讼案件和处理官吏违法行为的法院；于同年5月18日制定《行政诉讼条例》，嗣后于同年7月21日由参议院通过《行政诉讼法》，两者均为35条，且内容大致相同，确立了旧中国的行政诉讼制度。

1932年国民党政府制定《行政诉讼法》和《行政法院组织法》，将平政院改为行政法院，隶属于司法院，与最高法院并列。并于次年9月1日正式成立行政法院，开始审理行政案件。民事案件和刑事案件由普通法院管辖，行政案件则由行政法院管辖；民事诉讼和刑事诉讼为三审终审制，而行政诉讼为一审终审，但须经诉愿、再诉愿。国民党政府的行政诉讼制度现仍在台湾省适用。

第二阶段，新中国行政诉讼制度的建立和发展。

1949年起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条规定：“人民和人民团体有权向人民监督机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职

行为。”据此,1949年12月20日中央人民政府委员会批准的《最高人民法院试行组织条例》规定,最高人民法院内设行政审判庭。同时,也有法律、法规开始规定行政诉讼制度,如1950年《中华人民共和国土地改革法》第31条规定,当事人对政府评定成分结论不服,可以向县人民法院申诉。但是,由于种种原因,既没有在最高人民法院内设立行政审判庭,也没有制定相应的行政诉讼程序。因而,虽然在《共同纲领》和1954年宪法上有建立行政诉讼制度的含义,但实际上在建国以后的很长一般时间内,行政诉讼制度在我国并没有建立起来。

自党的十一届三中全会以来,国家大力加强社会主义民主和法制建设,从原来的单纯依靠政策办事转而既依靠政策又依靠法律办事。在这一背景下,不仅要求每一个公民守法,也要求国家机关(包括行政机关)依法办事,还要求法律为公民、法人和其他组织的合法权益遭到侵害时提供司法救济。基于这一要求,1982年3月通过的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》第3条第二款规定:“**法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定。**”这就为我国行政诉讼制度的建立提供了程序方面的准用性规范。为了提供行政诉讼方面的实体性规范,自1982年至1988年,我国已有130多个法律、法规采取列举的方式规定了人民法院的受案范围。与此相适应,1983年,我国在人民法院内设经济审判庭,受理包括经济行政案件在内的经济案件。因经济行政案件与纯经济案件的区别,最高人民法院为使经济审判庭能够更好地审理经济行政案件,作出了一系列规定,如《最高人民法院关于开展专利审判工作的几个问题的通知》、《最高人民法院关于人民法院审

理经济行政案件不应进行调解的通知》等。可以认为,1982年的《民事诉讼法(试行)》的规定,标志着行政诉讼制度在我国已开始形成。

1986年9月5日第六届全国人大常委会第17次会议通过了建国后的第二部《治安管理处罚条例》,并于1987年1月1日起施行。该条例第39条和第40条确立了治安行政诉讼制度。与其说经济行政案件勉强可以由经济审判庭审理,则治安行政案件已无法由人民法院中任何一庭审理。基于这种需要,1986年11月湖南省汨罗县人民法院成立了全国第一个行政审判庭。随后,各地各级人民法院陆续设立了行政审判庭,专门审理行政案件。同时,为了指导各级人民法院审理治安行政案件,最高人民法院发布了《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂时规定》。治安行政案件的出现,使人们对行政争议的特殊性有所认识。行政审判庭的建立,标志着人们对解决行政争议的行政诉讼制度正由认识发展为可操作性的体制,虽然不甚成熟,但基本框架已经形成。

随着越来越多的法律、法规以列举的方式规定人民法院的受案范围,行政案件也随之增多,行政案件的特殊性也日益明显。司法实践向立法提出了两个问题:1、以列举的方式规定人民法院的受案范围,不仅范围狭窄,而且不同的法律文件对同一行政决定在是否允许起诉上难免不一。2、行政争议与其他争议在性质上存在较大的差别,与较为类似的民事争议相比也是如此,因而也就要求有一套与之相适应的诉讼程序。基于上述要求,在总结外国行政诉讼制度经验,特别是我国近年来行政审判经验的基础上,全国人大经过广泛征求各方面意见,于1989年4月4日通过了我国建国以来的第一部行政诉