

行政诉讼法 基本知识问答

辽阳市中级人民法院

一九九〇年五月

前 言

我国第一部《行政诉讼法》已于一九八九年四月四日经第七届全国人民代表大会第二次会议通过，将于一九九〇年十月一日起施行。这是我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国政治体制改革的一项重要内容。它的公布和实施，对于保障公民、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，保证人民法院正确、及时地审理行政案件，具有十分重要的意义。

为了配合《行政诉讼法》的普及、宣传，使《行政诉讼法》为社会所了解、熟悉；使公民、法人或其他组织更好地运用《行政诉讼法》保护自己的合法权益；使行政执法人员更好地掌握和执行《行政诉讼法》，我们整理编写了《行政诉讼法基本知识问答》，意在广大读者能有所帮助。由于我们水平有限，“问答”中缺点和错误在所难免，祈望读者批评指正。

辽阳市中级人民法院

一九九〇年五月

目 录

1、什么是行政诉讼？	(1)
2、行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼有什么 区别？	(1)
3、什么是《行政诉讼法》？	(2)
4、《行政诉讼法》的立法目的是什么？	(2)
5、什么是《行政诉讼法》的指导思想？	(3)
6、什么是行政诉讼的一般原则？	(4)
7、什么是行政诉讼的特有原则？	(7)
8、什么是行政诉讼的基本制度？	(8)
9、什么是行政案件？	(9)
10、《行政诉讼法》规定人民法院应受理哪些行政 案件？	(10)
11、《行政诉讼法》规定，人民法院不受理公民、法 人或其他组织对哪些事项提起的诉讼？	(12)
12、什么是行政诉讼管辖？	(13)
13、什么是级别管辖？	(13)
14、什么是地域管辖？	(14)
15、什么是专属管辖？	(15)
16、什么是共同管辖？	(15)
17、什么是移送管辖？	(15)
18、什么是指定管辖？	(15)
19、什么是行政诉讼参加人？	(15)
20、什么是行政诉讼当事人？	(16)
21、什么是行政诉讼的原告？	(16)

- 22、什么是行政诉讼的被告？ (16)
- 23、什么是行政诉讼第三人？ (17)
- 24、什么是行政诉讼代理人？ (17)
- 25、什么是法定代理人？ (17)
- 26、什么是指定代理人？ (18)
- 27、什么是委托代理人？ (18)
- 28、在行政诉讼中当事人有哪些诉讼权利？ (18)
- 29、在行政诉讼中当事人有哪些诉讼义务？ (19)
- 30、什么是行政诉讼证据？ (20)
- 31、行政诉讼证据有哪几种？ (20)
- 32、在行政诉讼中举证责任应由谁承担？ (22)
- 33、什么是证据保全？ (23)
- 34、什么是起诉？ (24)
- 35、起诉成立的条件是什么？ (24)
- 36、什么是行政复议？行政复议与起诉的关系
如何？ (24)
- 37、行政机关在复议期限内没有作出决定怎
么办？ (25)
- 38、如何掌握法定的起诉期限？ (25)
- 39、起诉的形式与诉讼的内容有哪些？ (26)
- 40、在诉讼期间，有哪些具体行政行为可以停止
执行？ (26)
- 41、在行政诉讼中行政机关能否提出反诉？ (27)
- 42、经人民法院两次合法传唤，原告和被告拒不到
庭的，人民法院应如何处理？ (27)
- 43、什么是行政诉讼强制措施？ (28)
- 44、人民法院审理行政案件的依据是什么？ (29)

45、什么是撤诉？	(30)
46、什么是上诉？	(31)
47、什么是申诉？	(32)
48、什么是执行？	(32)
49、什么是行政赔偿？	(33)
50、行政诉讼费用应如何负担？	(33)
附 录：	
中华人民共和国行政诉讼法	(35)

行政诉讼法基本知识问答

1、什么是行政诉讼？

行政诉讼是国家司法机关在当事人及其他参与人的参加下，依照法定程序，对行政案件进行审理并作出裁决的活动。

我国的行政诉讼是指公民、法人或其他组织认为行政机关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判的诉讼制度。

这一概念包括以下几层意思：

（1）行政诉讼的原告（起诉人）只能是作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织。

（2）行政诉讼的被告（被诉人）只能是行使行政权力，作出具体行政行为的行政机关。

（3）行政诉讼的标的是公民、法人或其他组织对国家行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为不服而请求法院予以裁判的行政权利义务关系。

（4）被诉行政行为是我国《行政诉讼法》及有关法律、法规明文规定可以向人民法院起诉的行政行为。

2、行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼有什么区别？

（1）诉讼目的不同。刑事诉讼所要解决的是犯罪与刑罚的问题；民事诉讼所要解决的是平等主体间民事权利义务的争议；行政诉讼所要解决的是行政机关的具体行政行为是否合法、正确以及相关联的行政争议。

（2）提起诉讼的主体不同。刑事诉讼除自诉案件由自

诉人提起诉讼外，其余均由人民检察院提起公诉；民事诉讼的双方当事人均可提起诉讼，原告起诉后，被告可以提起反诉；行政诉讼则只能由行政管理的相对人提起，行政机关始终为被告而不得提起诉讼，没有起诉权和反诉权。

(3) 当事人进行诉讼的方式不同。刑事诉讼由公诉人负责提供被告人有罪的证据并加以证明，被告人只能提供自己罪轻或无罪的证据，为自己辩护；民事诉讼中双方当事人的举证责任是对等的，谁提出主张谁就有责任提供证据，在诉讼中双方享有均等的辩论和质证的权利；行政诉讼中，被告（行政机关）对作出的具体行政行为负举证责任。

(4) 适用的法律不同。刑事诉讼适用刑法和刑事诉讼法；民事诉讼适用民法和民事诉讼法（试行）；在行政诉讼中，我国目前没有统一的行政法典，在实体上适用的是有关的法律和行政法规，在程序上适用《行政诉讼法》。

3、什么是《行政诉讼法》？

《行政诉讼法》是规定人民法院和诉讼参加人进行行政诉讼所必须遵守的法律规范的总和。

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。

4、《行政诉讼法》的立法目的是什么？

我国《行政诉讼法》的制定是我国社会主义法制建设的一件大事，对于保证人民法院审理行政案件，保证公民、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权力，改进和提高行政工作，克服官僚主义都具有重要的意义。具体说《行政诉讼法》的立法目的有以下几个方面。

第一，《行政诉讼法》的制定，有助于完善我国社会主

义法律体系，保障宪法的实施；

第二，有助于保障公民、法人和其他组织的合法权益；

第三，有助于实现对行政机关的监督，促使其依法行使权力；

第四，有利于保证社会安定团结。

此外，《行政诉讼法》的制定，使人民法院处理行政案件在程序上有所遵循，能够保证人民法院正确、及时审理行政案件。

5、什么是《行政诉讼法》指导思想？

我国《行政诉讼法》的指导思想主要体现在以下几个方面：

（1）着眼于坚定不移地贯彻宪法原则。

宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，《行政诉讼法》作为一个基本法，贯彻国家根本法——宪法的基本原则，尤其是其中的法治原则应当是毫无疑义的，行政诉讼中的一些基本原则，正是根据宪法的原则来确定的。

（2）着眼于建立社会主义民主政治

党的十三大报告指出：“发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程。”应当通过改革，使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化，并在政治上创造比发达的资本主义国家更高更切实的民主。制定《行政诉讼法》是政治体制改革的一个内容，也是通过社会主义法制来建设和强化社会主义民主政治的重要途径。

（3）着眼于保证人民法院正确及时地审理行政案件。

《行政诉讼法》要求人民法院审理行政案件要正确，及

时。所谓正确，就是要通过对案件的审理使行政法得到切实遵守，使当事人的合法权益得到保护，使有效的行政行为得以实现。其作用，使社会正义得到实现。所谓及时，就是要在法定期限内及早解决争议，使有效的行政行为得到迅速实施，使产生争议的行政法律关系尽快趋于稳定，使原告人的合法权益尽快得到救济，使当事人早日免除讼累，使法院得以腾出更多时间去解决其他争议。

6、什么是行政诉讼的一般原则？

行政诉讼的一般原则，也称共有原则，是指宪法和法律规定的，开展刑事，民事和行政诉讼必须共同遵循的一般行为准则。在我国，根据宪法，人民法院组织法，人民检察院组织法和《行政诉讼法》的规定，开展行政诉讼活动必须遵循的一般原则主要有：

(1) 行政案件的审判权由人民法院独立行使的原则。

根据宪法和《行政诉讼法》的规定，这一原则包括以下四个方面内容：

第一、行政案件的审判权只能由人民法院统一行使，任何其它机关，组织和个人都不能代替人民法院行使这一审判职能。

第二、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。

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。

第四、对于妨害行政审判正常进行，干涉法院依法独立审判的行为，应当依法进行严厉制裁。

(2) 以事实为根据，以法律为准绳的原则。

以事实为根据，这是人民法院审判活动必须遵守的原

则。事实是定案正确和处理适当的基础，案件处理正确与否，关键在于查明事实。因此，人民法院审判案件的时候，首要的任务，就是核实证据，查明事实。要以查明的客观存在的事实为依据，正确定性，恰当处理。切忌凭主观臆造，想当然办案，这样，才能防止出现错案。

以法律为准绳，是指人民法院在审判案件时，要严格依法办案，不允许违反法律规定，随心所欲。只有严格依法办案，正确运用法律，才能对案件做出正确的处理，这就叫忠于法律。忠于法律是正确执法的前提。

以事实为根据，以法律为准绳是统一的不可分割的，查明事实是正确适用法律的基础，依法裁判是查明事实的目的，两者相辅相成，互为依存，谁也离不开谁，这就是事实与法律的统一。

(3) 诉讼当事人在适用法律上一律平等的原则。

这是我国各类诉讼所共有的基本原则。它是宪法规定的公民在法律面前一律平等的社会主义法制原则在诉讼上的体现。它要求人民法院必须秉公执法，严格依法办事，对诉讼当事人，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限等，在适用法律时，一律平等。一切合法权益都受保护，一切违法行为都给予制裁。这一原则在行政诉讼中更具有特殊的意义。由于行政案件总是发生在行政机关与公民或社会组织之间，是由于公民或社会组织对有权的行政机关作出的处理决定不服引起的。因此，适用法律一律平等，不仅是指人民法院在适用法律时对一切公民或一切社会组织都一律平等，而且还包括在作为原告的公民，组织与被告行政机关之间的平等，不因行政机关是有权一方而有任何偏袒或不公正。

(4) 使用本民族语言，文字进行诉讼的原则

我国宪法第134条规定“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。”我国是一个多民族的国家，各民族不分大小，一律平等。民族语言文字是一个民族的重要标志，使用本民族的语言、文字进行诉讼，这是民族平等的重要内容。因此，《行政诉讼法》第八条规定，在少数民族居住，或者多民族共同居住的地区，人民法院应用当地民族通用的语言、文字进行审判和发布法律文书。人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。

(5) 辩论原则

辩论原则是指在人民法院的主持下，双方当事人有权就案件事实和争议的问题，相互进行反驳和答辩，以维护自己的合法权益。

辩论是行政诉讼当事人的主要诉讼权利之一。

辩论贯穿于行政诉讼的全过程。诉讼一开始，原告提出起诉状，被告答辩。在开庭审理阶段，原告提出证据陈述理由，论证自己所提出的请求的正当合法性；被告答辩，反驳原告的事实根据，通过面对面地摆事实，讲道理，阐述自己的主张，为法庭正确、及时地判决提供依据。行政诉讼的双方当事人应当珍惜辩论的权利，充分利用这一机会维护自己的合法权益。通过辩论，双方当事人充分地摆事实，讲道理，人民法院可以全面了解案件事实，明确案件性质，分清是非责任，正确适用法律。这样人民法院作出的判决，容易为双方当事人接受，使其服理服法。

(6) 人民检察院有权进行法律监督原则

人民检察院是国家的法律监督机关，《行政诉讼法》规定人民检察院有权对人民法院审理行政案件的活动实行法律

监督。主要指对人民法院的审判活动是否合法，审判人员是否有违法行为，以及当事人的行政诉讼活动是否合法实行监督。这对维护社会主义法制，保障《行政诉讼法》的正确实施，具有重要意义。

7、什么是行政诉讼的特有原则？

行政诉讼特有原则是指由法律规定的开展行政诉讼活动必须遵循的不同于民事、刑事诉讼的特殊诉讼准则。

我国行政诉讼的特有原则主要有：

(1) 人民法院审理行政案件，是对具体行政行为是否合法进行审查的原则。

《行政诉讼法》规定这一特有原则有两个方面的基本涵义：第一、人民法院审理行政案件的范围仅限于行政机关的具体行政行为。这是相对于行政机关的抽象行政行为而言的。第二、人民法院审理行政案件的权限只限于对具体行政行为是否合法的审查。至于行政机关在法律、法规范围内作出的具体行政行为是否适当，原则上应由行政机关用行政复议的方式处理，人民法院不能代替行政机关作出行政决定。但是对于显失公平的行政行为人民法院仍然可以变更。

(2) 人民法院审理行政案件不适用调解原则。

《行政诉讼法》第五十条规定：“人民法院审理行政案件不适用调解。”这一原则同民事诉讼法规定的着重调解原则相区别，从而也形成了行政诉讼的重要特色。行政诉讼的不调解原则包括两层涵义：一是调解不能作为人民法院审理行政案件的必经程序；二是不能以调解作为结案的方式。行政案件之所以确立不调解原则，主要原因在于行政权是国家的法定权力，任何机关和个人都不能作转让、放弃的处置，即不能处分。而调解的前提是双方当事人享有处分权，行政机关无

处分权，也就不存在调解的前提；同时，行政管理法律关系是在管理人与相对人地位不平等的基础上形成的，这种特殊的指挥，命令和服从关系，也使得双方当事人无法在产生争议之后平等自愿去协商并达成协议。

行政诉讼的不调解，并不是说行政诉讼完全不能采用调解手段。如《行政诉讼法》第67条第三款规定“赔偿诉讼可以适用调解”。这是不调解的例外。

8、什么是行政诉讼的基本制度？

行政诉讼的基本制度是指宪法、法律所确立的行政诉讼的某一阶段上发挥主导作用的原则规定。主要有公开审判制度、合议制度、回避制度和两审终审制度。

（1）公开审判制度。

公开审判制度是指人民法院在案件审理、宣布判决时，除涉及国家机密、个人隐私以及法律有特别规定不公开审判的案件外，一律公开审判。实行公开审判制度的意义在于：第一能够把人民法院的审判活动置于群众的监督之下，有利于提高办案质量；第二、公开审判通过法庭调查，当事人辩论等环节，有利于人民法院查明事实，分清是非；第三，公开审判是法制宣传的好形式，能够加强广大旁听群众的法制观念和提高遵纪守法的自觉性。

（2）合议制度。

合议制是一种集体办案的组织形式，它能充分发挥审判人员的集体智慧，是人民法院进行审判活动的基本形式，也是民主集中制原则在审判工作中的具体体现。

人民法院审理行政案件，必须依法组成合议庭。行政案件合议庭应当由审判员组成或者由审判员、陪审员组成。行政案件不适用独任制。

（3）回避制度。

回避是指承办某一案件的审判人员和其他人员遇有法律规定的情况，退出对该案件的审理的制度。

法律所以规定回避，是为了防止承办案件的审判人员和其他人员与本案有利害关系，而影响对案件的公正审理。同时，也是为了消除当事人的疑虑，增强当事人对人民法院的信托感。

人民法院对回避的申请，应作出口头或书面的决定，并向当事人宣布。院长担任审判长时的回避，由审判委员会决定；审判人员的回避，由院长决定；书记员、翻译人员，鉴定人员的回避，由审判长决定。

（4）两审终审制度。

两审终审是我国的一项基本的制度，其基本涵义是指当事人对第一审人民法院的判决不服，可以上诉到上一级人民法院重新审判，经过第二审人民法院审判终结的案件，即为终审判决，经送达当事人后立即发生法律效力，任何一方当事人不服终审判决，再无上诉权。

实行两审终审制度，并不影响对错误裁判的纠正改判，如果个别案件裁判确有错误，还可以通过审判监督程序，纠正错误的生效判决。

9、什么是行政案件？

行政案件是指公民、法人或其他组织对国家有关行政机关做出的具体行政行为不服，依照法律、法规的规定、向人民法院提起诉讼，请求保护其合法权益并被人民法院依法受理的案件。

10 《行政诉讼法》规定人民法院应受理哪些行政案件？

根据《行政诉讼法》第十一条一款的规定，人民法院受理的行政案件有下列八类：

(1) 不服行政处罚决定的案件。

行政处罚是指行政机关依照法律、法规的规定，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，是行政机关在行政管理活动中，处理违反行政管理行为时最常用的手段之一。我国的行政处罚大致可以分为三类：一是财产罚。即对公民、法人或其他组织科以金钱处罚，如罚款、没收财物；二是行为罚。即限制或剥夺公民、法人和其他组织从事某种活动的处罚，如吊销许可证和营业执照，责令停产等；三是人身罚。即剥夺、限制人身自由的处罚。我国目前常用的人身罚主要是行政拘留。公民、法人和其他组织不服行政机关的行政处罚决定，可以向人民法院提起诉讼。要求人民法院变更或撤销行政机关的处罚决定。

(2) 不服行政强制措施的案件。

行政强制措施是指行政机关在行政管理活动中，依其职权采用强制手段限制个人、法人或者其他组织行使某种职权或强迫其履行某种义务。行政强制措施可分为二类：一是限制人身自由的行政强制措施，如劳动教养，收容审查等；二是有关财产方面的行政强制措施，如查封、扣押、冻结财物（产）等。公民、法人或其他组织对上述行政强制措施不服，可以向人民法院提起诉讼。以保护其人身权和财产权。

(3) 认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的案件。

经营自主权是指企业或其他经济组织在遵守国家计划的基础上，拥有的调配使自己的人力、物力、财力，自行组织

生产经营的权利。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剥夺企业或其他经济组织的法律规定的经营自主权。如行政机关命令企业设置某个机构，调拨由其使用的设备、工具，否决其依法制定的分配方案等。又如，行政机关命令鱼塘承包专业户改养鱼为养虾等。企业、或其他经济组织的经营自主权受到行政机关的侵犯时，可以要求人民法院予以保护。

(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不予答复的案件。

许可证是指法律、法规和规章规定应由主管行政机关根据公民、法人或其他组织的申请，依法核发的可以从事某项活动的证书、批准书等。如卫生许可证、演出许可证等。执照是指公民、法人或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后，发给的合法证件。如驾驶证、营业执照、护照等。凡是符合条件申请颁发许可证和执照的，主管行政机关都应颁发，拒绝颁发或不予答复都属于违法行为，应依法纠正。

(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案件。

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；法人和其他组织享有的名称权、名誉权、荣誉权等财产权是指有直接财产内容的民事权利，它包括财产所有权、债权、继承权、与财产有关的使用权、经营权、承包经营权等。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。如果该行政机关拒绝履行职责或者不予答复，都属于违法行为，应依法纠正。

(6) 认为行政机关没有依法发给抚恤金的案件

抚恤金是指军人、国家机关工作人员、参战民兵、民工等因公牺牲或者伤残，由民政部门依法对死者家属或伤残者发给的费用。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，该相对人有权向人民法院提起诉讼，以保护其合法权益。

(7) 认为行政机关违法要求履行义务的案件。

行政机关违法要求履行义务是指行政机关要求相对人负担法律法规没有规定的义务。如行政机关违法向企业摊派绿化费、治安费等。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，公民、法人或者其他组织有权向人民法院起诉，要求行政机关停止侵犯。

(8) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的案件。

其他人身权、财产权是指上述七类行政案件未涉及的其他人身权、财产权。如，生命健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、债权等等。行政机关侵犯公民、法人和其他组织的其他人身权、财产权均应受到司法审查。

除上述八类案件人民法院可以受理外，根据《行政诉讼法》第十一条二款规定，人民法院还应受理法律法规规定的其他可以提起诉讼的行政案件。

11、《行政诉讼法》规定，人民法院不受理公民、法人或其他组织对哪些事项提起的诉讼？

(1) 国防、外交等国家行为；

(2) 行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有