

行政诉讼法概要

河山 肖水 著

人民出版社

行政訴訟法概要

河山 肖水 著

人民大學出版社

行 政 诉 讼 法 概 要

XINGZHENG SUSONGFA GAIYAO

河山 肖水 著

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京东光印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 6.5印张 139,000字

1983年7月第1版 1989年7月北京第2次印刷

印数 16,001—23,000

ISBN 7-01-000527-3/D·182 定价2.40元

序

七届全国人大二次会议制定了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国法制建设上的又一件大事。宪法规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。建立、完善行政诉讼制度，是具体贯彻落实宪法这个规定的一个重要方面。

行政诉讼制度是一个年轻的、新兴的制度。行政诉讼出现于18世纪，而发展起来主要是在20世纪30年代以后。它是以保障公民权利、依法行政和对政府制约的思想为基础的。1982年我国开始建立行政诉讼制度。在1982年以前，不能说没有“民告官”的案件，但是作为法律制度，明确法院审理行政案件适用的法律程序，是1982年。1982年五届全国人大常委会制定的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》规定，法律规定由人民法院审理的行政案件，适用民事诉讼程序。在总结这几年审理行政案件实践经验的基础上，今年制定了行政诉讼法。行政诉讼法规定，“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”。

行政诉讼法的制定，对于完善、发展和加强行政诉讼制度，进一步保障公民、法人和其他组织的合法权益，监督和

维护行政机关依法行使职权、改进工作、提高工作效率，为改革、开放建立一个良好的法制环境、巩固经济体制改革的成果、促进对外开放和保障社会主义四化建设的顺利进行，对于实现行政管理法制化的战略任务，进一步健全社会主义法制建设，都有着十分重要的意义。

行政诉讼制度在我国建立的时间还不长，不少人对它还不太熟悉，需要进行广泛宣传和学习。《行政诉讼法概要》的作者做了一件很有意义的工作，对行政诉讼法的基本内容做了阐述。这本书的出版，对于广大干部和群众学习行政诉讼法，正确理解和掌握行政诉讼法的规定，是很有帮助的。

顾昂然

1989年4月

目 录

序.....	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 行政诉讼概述.....	(1)
第二节 行政诉讼法的概念和地位.....	(5)
第三节 行政诉讼法的制定.....	(9)
第四节 外国行政诉讼.....	(16)
第二章 行政法总则原理	(25)
第一节 行政法的概念和对象.....	(25)
第二节 行政关系.....	(26)
第三节 行政行为.....	(28)
第四节 行政代理.....	(32)
第五节 行政责任.....	(33)
第六节 行政诉讼时效.....	(39)
第三章 行政诉讼法总则	(43)
第一节 行政诉讼法的任务.....	(43)
第二节 行政诉讼法的原则.....	(44)
第三节 受案范围.....	(52)
第四节 管辖.....	(57)
第五节 人民法院.....	(63)
第六节 行政诉讼参加人.....	(71)

第七节	回避.....	(82)
第八节	证据.....	(84)
第九节	诉讼保全.....	(88)
第十节	先行给付.....	(90)
第十一节	行政诉讼的中止、延期审理 和终止.....	(90)
第十二节	送达.....	(92)
第十三节	有关材料的移送.....	(94)
第十四节	行政诉讼的期日和期间.....	(94)
第十五节	行政诉讼费用.....	(96)
第十六节	对妨害行政诉讼的制裁措施.....	(97)
第十七节	行政诉讼附带民事诉讼.....	(100)
第十八节	行政诉讼法的适用范围.....	(101)
第四章	第一审程序	(104)
第一节	行政复议与行政诉讼.....	(104)
第二节	提起行政诉讼.....	(106)
第三节	受理.....	(108)
第四节	开庭审理前的准备.....	(108)
第五节	开庭审理.....	(111)
第六节	原告撤诉和被告对具体行政行为的 撤销、变更或者重做.....	(113)
第七节	判决和裁定.....	(115)
第八节	审判期间.....	(118)
第五章	第二审程序	(120)
第一节	上诉的提起.....	(120)
第二节	受理.....	(121)
第三节	开庭审理和不开庭审理.....	(122)

第四节	上诉人撤诉和行政机关对具体行政 行为的撤销、变更或者重做·····	(122)
第五节	裁判·····	(123)
第六节	审判期间·····	(124)
第六章	执行程序 ·····	(125)
第一节	行政案件判决、裁定的执行·····	(125)
第二节	行政诉讼外行政机关的强制执行 和申请强制执行·····	(131)
第七章	审判监督程序 ·····	(134)
第一节	申诉·····	(134)
第二节	抗诉·····	(135)
第三节	再审和提审·····	(136)
第八章	涉外行政诉讼程序的特别规定 ·····	(139)
第一节	涉外行政诉讼的原则·····	(139)
第二节	代理·····	(140)
第三节	诉讼保全·····	(141)
第四节	送达·····	(142)
第五节	期间·····	(143)
第六节	诉讼费用·····	(143)
第七节	司法协助·····	(143)

附：

《中华人民共和国行政诉讼法》·····	(145)
《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》·····	(159)

第 一 章

绪 论

第一节 行政诉讼概述

一、行政诉讼的概念和特征

诉讼，俗称打官司。行政诉讼法第二条规定：“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。”行政诉讼简称行诉，是指公民、法人或者其他组织因不服行政机关的具体行政行为而诉至人民法院，人民法院在行使行政案件审判权的过程中，人民法院和当事人、其他诉讼参与人所进行的各种活动和发生的关系。

行政诉讼具有以下基本特征：

（一）行政诉讼因公民、法人或者其他组织不服行政机关的处理决定向人民法院起诉而发生。

（二）行政诉讼的原告，是认为具体行政行为侵犯其权益的公民、法人或者其他组织。行政诉讼的被告，是做出具体行政行为的行政机关。做出行政决定的行政机关无权提起行政诉讼，只能充当被告。

（三）行政诉讼的审判要点，是人民法院审查具体行政行为是否合法。人民法院审理行政案件，应当着重审查具体行政行为的合法性。

(四) 行政诉讼是行政救济的一种手段，以人民法院的裁判为解决行政争端的终局裁决。

(五) 行政诉讼的宗旨，是通过人民法院正确、及时审理行政案件，以保障和监督行政机关依法行使行政权力，保护公民、法人和其他组织的权益。

二、诉

行政诉讼的诉，是一种请求。诉包括两方面含义，一是原告向人民法院请求保护，二是原告对被告提出实体权利的请求。

诉之构成，有三要素，即当事人、诉讼标的、诉讼理由。行政诉讼标的，指当事人请求人民法院解决的行政权利义务关系。诉讼标的与诉讼标的物不同，前者指当事人之间争议的行政法律关系，后者指当事人争议的行政权利义务关系所指的对象。

行政诉讼的诉，可做多种分类。依原告请求判决的内容，分为变更之诉、给付之诉。变更之诉，是指原告要求变更、消灭一定的行政法律关系的行政诉讼。例如被处罚人请求人民法院撤销公安机关对他的处罚决定。给付之诉，是指原告要求被告履行一定义务的行政诉讼。例如，原告提起行政诉讼，要求行政机关赔偿损失。

三、行政诉讼法律关系

(一) 行政诉讼法律关系的概念

法律关系是由法律规范所调整的社会关系，即人与人之间的权利义务关系。实体上法律关系可分为民事法律关系、行政法律关系、刑事法律关系，诉讼上的法律关系，可分为

民事诉讼法律关系、行政诉讼法律关系、刑事诉讼法律关系。法律关系在其它方面，还可做多种分类。

行政诉讼法律关系简称行诉关系，是指在行政诉讼中，由行政诉讼法所调整的诉讼权利义务关系。这种关系在理论上有三种学说：一面关系说。是指行政诉讼法律关系为原告与被告之间的关系，当事人与法院之间没有关系。二面关系说，是指行政诉讼法律关系为原告与法院的关系和被告与法院的关系。原被告之间不发生法律效力关系。三面关系说。是指行政诉讼法律关系为原告与法院、被告与法院以及原告与被告之间的关系。

一面关系说置法院于第三者地位，二面关系说排斥了原被告之间在行政诉讼中的法律关系，均不可取。唯三面关系说为当。因此，行政诉讼法律关系，是人民法院、当事人及其他诉讼参与人在行政诉讼中所发生的诉讼权利义务关系。

（二）行政诉讼法律关系的要素

法律关系由权利主体、权利内容和权利客体三个要素构成。行政诉讼法律关系由行政诉讼关系主体、行政诉讼关系内容和行政诉讼关系客体构成，三个要素缺一不可。

行政诉讼法律关系的主体是行政诉讼权利义务的承担者，包括人民法院、行政诉讼参加人和其他行政诉讼参与人。行政诉讼法律关系主体与行政诉讼主体不是等同的概念。行政诉讼主体指人民法院和当事人、第三人，行政诉讼法律关系的主体除此外，还包括证人、鉴定人、翻译等其他诉讼参与人。

行政诉讼法律关系的内容，是指行政诉讼法律关系主体所享有的行政诉讼权利和所承担的行政诉讼义务。人民法院和原告、被告、第三人，代理人、证人等行政诉讼参与人在

行政诉讼中都享有一定的诉讼权利，也都负有一定的诉讼义务。

行政诉讼法律关系的客体，是行政诉讼法律关系内容所指的对象，即指确定行政案件的事实和诉讼当事人关于撤销、变更或者维持具体行政行为的诉讼请求。

（三）法律事实

引起法律关系发生、变更或者消灭的客观情况，称为法律事实。法律事实分为行为和事件两类。行为是指人的活动，事件是指与当事人意志无关的客观现象。行政诉讼行为和事件可以引起行政诉讼法律关系的发生、变更或者消灭。

四、行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别

诉讼的种类，可以分为民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼。民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼都是诉讼活动，其案件均由人民法院审理，人民法院的裁判是最终的处理决定。但这三种诉讼又是全然不同的诉讼，主要的异点在于：

（一）所调整的法律关系不同。民事诉讼基于民事法律关系而发生，旨在解决民事权益争议。行政诉讼基于行政法律关系而发生，旨在解决行政关系争端。刑事诉讼基于刑事法律关系而发生，旨在对犯罪分子定罪量刑。

（二）诉讼的当事人不同。民事诉讼的当事人，是有民事诉讼权利能力的公民、法人，原告和被告的诉讼法律地位平等。行政诉讼的原告，是认为行政机关和行政机关工作人员在行使行政权力时实施的具体行政行为侵犯了其权益的公民、法人或者其他组织。行政诉讼的被告，是做出具体行政行为的行政机关。刑事诉讼的公诉案件的公诉人是人民检察院，被告是被认为犯罪的公民、法人。刑事诉讼的自诉案

件，原告是自诉人，被告是被提起诉讼的公民。

(三) 举证责任的不同。在民事诉讼中，主张权利的人负举证责任。当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。在行政诉讼中，处于被告地位的行政机关负主要的举证责任。刑事诉讼的举证责任在原告，即公诉人或自诉人。刑事诉讼中自诉案件的反诉，举证责任在反诉人。

(四) 适用的法律不同。民事诉讼在实体法上适用民法，在程序上适用民事诉讼法。行政诉讼在实体法上适用行政法，在程序上适用行政诉讼法及民事诉讼法。刑事诉讼在实体上适用刑法，在程序上适用刑事诉讼法。

(五) 解决问题的手段不同。民事诉讼依承担民事责任的方式解决民事纠纷，行政诉讼依承担行政责任的方式解决行政争议，刑事诉讼依承担刑事责任的方式制裁犯罪。

(六) 宗旨不同。民事诉讼的宗旨，在于保证人民法院查明事实，分清是非，正确审理民事案件，确认当事人的民事权利义务关系，保护公民、法人的民事权益。行政诉讼的宗旨，在于保证人民法院正确审理行政案件，监督和保障行政机关依法行使行政权力，保护公民、法人和其他组织的权利。刑事诉讼的宗旨，在于保证人民法院正确审理刑事案件，用刑罚手段制裁犯罪，保护公民、法人、国家的权益，保障社会主义革命和建设事业的顺利进行。

第二节 行政诉讼法的概念和地位

一、行政诉讼法的概念

行政诉讼法是规定行政诉讼程序的法律。行政诉讼法是当事人打行政官司所遵循的规则，是人民法院审理行政案件

的操作规程。行政诉讼法有广义和狭义两种含义。广义的行政诉讼法，包括有关行政诉讼的全部法规。狭义的行政诉讼法，则指行政诉讼法典。《中华人民共和国行政诉讼法》是狭义的行政诉讼法。

行政诉讼法包括总则和分则两部分。行政诉讼法总则规定行政诉讼中的共性问题，包括任务、原则、受案范围、管辖、审判组织、诉讼参与人、回避、证据、诉讼保全、先行给付、延期审理、诉讼中止、诉讼终止、送达、期间、对妨害行政诉讼秩序的强制措施、诉讼费用、附带民事诉讼、适用范围等内容。行政诉讼法分则包括审判、执行和审判监督。行政案件的审判包括第一审程序、第二审程序。行政诉讼法的执行部分则规定人民法院判决及其它法律文书如何得以执行。审判监督包括申诉、抗诉和再审、提审。

二、行政诉讼法在我国法律体系中的地位

行政诉讼法是我国的基本法之一，在社会主义法律体系中居重要位置，为阐明这一点，有必要先说说我国社会主义法律体系。

加强社会主义法制的中心环节是要做到有法可依和依法办事。有法可依是依法办事的前提条件，依法办事是有法可依的宗旨。做到有法可依，就需要制定一系列法律，健全社会主义法律体系。

马克思指出：“社会不是以法律为基础的。那是法学家的幻想。相反地，法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现，而不是单个的个人恣意横行。”（《马克思恩格斯全集》第6卷，第291—292页。）法律以社会为基础，社会关系决

定法律体系，社会主义法律体系也是由一定的社会关系所决定。我国的社会关系，从纵横角度可以划分为两类。一类是平等主体之间的关系，即横向关系，又称为民事关系，如买卖关系。横向关系的基本特征是双方当事人的法律地位平等。另一类是隶属关系，即纵向关系，又称行政关系，例如税收关系。纵向关系的基本特征是双方当事人的法律地位不平等，一方处于领导地位，另一方是被领导者。法律调整社会关系，横向社会关系由民法调整，纵向社会关系由行政法调整。法律具有强制性，并以刑罚为后盾。无论横向关系，还是纵向关系，当其行为违反社会规范达到一定程度构成犯罪时，就形成刑事关系。这种关系不再由民法、行政法调整，而质变由刑法调整。

不同的社会关系由不同的法律调整，它们纵横交错，经纬分明，井然有序地构成一国完整的法律体系。划分法律部门的主要标志，一是调整范围，二是调整方法。据此，民事关系、行政关系、刑事关系分别由民法、行政法、刑法调整。

民法调整横向关系，即作为平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系。民法的体例，一般分为总则和分则两部分。民法总则规定民事关系的一般原则，包括公民、法人、民事行为、代理、民事责任、期间、时效等内容。民法分则规定民事权利义务，包括物权、知识产权、债、人格权、身份权、继承权、涉外民事关系的法律适用等内容。我国民法，现以民法通则为龙头，并配以合同法、版权法、专利法、商标法、婚姻法、继承法、公司法、破产法、票据法、证券法、海商法等民事单行法，共同组成中国的民法体系。待条件成熟时，再制定统一的民法典。

行政法调整纵向、管理关系。

刑法是规定犯罪和刑罚的法律。《中华人民共和国刑法》是我国的刑法典。除刑法典外，刑事法律规范还包含单行的刑事法规和散见于其它法律中的刑事条款。

关于上述数法的次序，一些西方国家排为民法、刑法、行政法，我国有些学者则将之排为刑法、民法、行政法。笔者基于前述理论，认为按民法、行政法、刑法的顺序排列较为贴切。

解决纠纷，不仅需要实体法，也需要程序法。争讼法就是解决争端的程序法。与民法、行政法、刑法三个实体法相对应，就需要有民事争讼法、行政争讼法、刑事诉讼法三个程序法。民事争讼法包括调解法、仲裁法、民事诉讼法。行政争讼法包括行政复议法、行政诉讼法、行政申诉法。

在社会主义法律体系中，宪法是国家根本大法，是“母法”，是总章程。宪法之下，有民法、民事争讼法、行政法、行政争讼法、刑法、刑事诉讼法六部基本法。宪法与这“六法”，构成了我国社会主义法律体系的基本内容。

有人问，基本法律部门是否还应有经济法、劳动法、婚姻法等，回答是不包括。所谓经济法，人们对它有不同理解。有人说经济法是调整经济关系的法律，即所谓纵横经济法。这种观点值得商榷。因为，几乎所有的法律都与经济有关，都要调整一定的经济关系。民法调整横向经济关系，行政法调整纵向经济关系，经济领域中构成犯罪的，则由刑法调整。试想由一个法律部门调整全部经济关系，那就割裂了社会主义法律体系的有机整体，这是一种“小而全”的割据思想在法学上的反映。如果认为经济法是经济管理法，仅调整纵向经济关系，即经济行政法，还有一定道理。按照这种

理论，经济法属于行政法范畴，而不是与民法、行政法、刑法并行的基本法。同样，劳动法也不是独立的法律部门。劳动合同关系由民法调整，劳动管理关系由行政法调整。婚姻法属于民法的一部分，亦不是独立的法律部门。这点，民法通则已有规定。

此外，欲正确理解法律部门的划分，弄清下述两个问题尤为必要。第一，法律规范与法律。民法的民事法律规范、行政法的行政法律规范、刑法的刑事法律规范，这三种法律规范在法律中常常不是截然分开，而是综合运用的。就一部法律来说，它通常是调整某一方面社会关系的，其内容往往包括民事的、行政的、刑事的三种法律规范。例如民法通则，其条款多为民法规范，但法人登记部分属于行政法规范，法人犯罪内容为刑法规范。又如专利法，专利权的归属为民法规范，专利权的授予为行政法规范，专利犯罪属于刑法规范。再如经济合同法，其中多为民事规范，但也掺有行政规范和刑事规范。第二，就某一社会关系来说，往往要同时交叉使用民事的、行政的、刑事的三种法律手段共同调整。如在婚姻关系中，结婚和离婚的条件、夫妻间的权利义务关系等由民法调整，结婚登记为行政法调整，暴力干涉婚姻自由属于刑法调整范围。

以上不难看出行政诉讼法在我国法律体系中的重要地位。

第三节 行政诉讼法的制定

一、中华民国时期的行政诉讼

我国远古时期解决争讼的办法是神明裁判。相传神人将