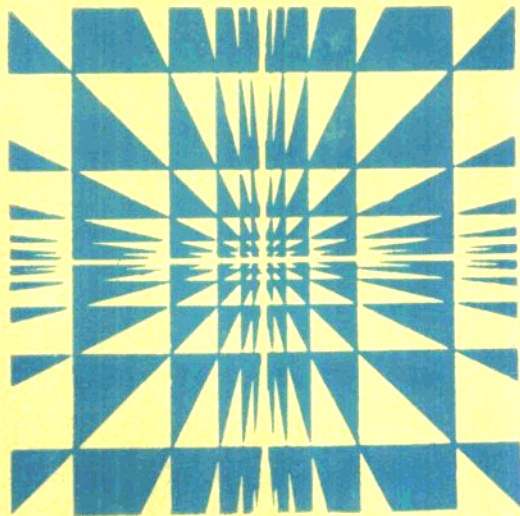




行政 诉讼 指南

张开恩 主编 中国政法大学出版社



PDG

实施行政诉讼法
促进依法行政

洪毅

一九九〇·十一

行 政 诉 讼 指 南

主 编 张开恩

撰稿人 (以撰写章节先后为序):

张开恩	张凤祥	张士考
严荣芳	宋敬东	张 扬
张兰格	武冬雅	张玉良
王广凤	毕连述	赵勋贤
张习郊	张保和	薛春秋

中国政法大学出版社

说 明

为适应行政机关应诉、出庭之需要，我们编写了《行政诉讼指南》这本书。该书以我国行政诉讼法和大量的行政法律、法规为依据，贯彻理论联系实际的原则，在系统阐述行政诉讼的基本理论与实践的同时，着重按部门总结、介绍了行政机关实施具体行政行为对象、法律依据和参加行政诉讼应注意的一系列问题，对于帮助行政机关正确理解行政诉讼法的基本含义，减少行政案件的发生，掌握行政诉讼的主动权，将起到一定作用。

本书撰稿人分工是：张开恩（第一、二、三、四、七、八、九章），张凤祥（第五章），张士考（第六章），严荣芳（第十章），宋敬东（第十一章），张扬（第十二章），张兰格（第十三章），武冬雅、张玉良（第十四章），王广凤、毕连述、赵勋贤（第十五章），张习郊、张保和（第十六章），薛春秋（第十七、十八章）。

全书由张开恩统改定稿。由于我们水平所限，疏漏或错误在所难免，敬祈法学专家和读者批评指正。

作 者

一九九〇年九月

目 录

第一部分	行政诉讼法基本知识	
第一章	行政诉讼法的概念和意义	
第一节	行政诉讼法的概念	(1)
第二节	制定我国行政诉讼法的重大意义	(6)
第二章	受案范围与管辖	
第一节	受案范围	(10)
第二节	管辖	(19)
第三章	行政机关在行政诉讼中的法律地位和权利义务	
第一节	当事人	(27)
第二节	行政机关在行政诉讼中的法律地位和权 利义务	(34)
第四章	行政诉讼证据	
第一节	行政诉讼证据概述	(42)
第二节	证明对象和举证责任	(45)
第三节	证据种类	(47)
第四节	证据的收集、审查和判断	(52)
第五节	证据保全	(53)
第五章	期间、送达、强制措施和诉讼费用	
第一节	期间	(55)
第二节	送达	(59)
第三节	对妨害行政诉讼的强制措施	(62)
第四节	诉讼费用	(67)

第六章 行政复议和应诉

- 第一节 行政复议的概念和特征…………… (72)
- 第二节 行政复议的程序…………… (73)
- 第三节 行政复议应遵循的原则…………… (77)
- 第四节 行政诉讼中的应诉…………… (80)
- 第五节 行政诉讼中的答辩状…………… (82)
- 第六节 行政诉讼中的出庭应诉…………… (86)

第七章 审理和判决

- 第一节 第一审程序…………… (91)
- 第二节 第二审程序…………… (106)
- 第三节 审判监督程序…………… (110)

第八章 执行

- 第一节 执行的概念和意义…………… (113)
- 第二节 执行程序的一般规定…………… (115)
- 第三节 执行开始和执行措施…………… (117)

第九章 侵权赔偿责任

- 第一节 侵权赔偿责任的概念和构成要件…………… (125)
- 第二节 赔偿主体和赔偿程序…………… (128)

第十章 涉外行政诉讼

- 第一节 涉外行政诉讼的概念…………… (133)
- 第二节 涉外行政诉讼的原则…………… (135)

第二部分 部门行政诉讼

第十一章 公安行政诉讼

- 第一节 公安行政行为…………… (141)
- 第二节 公安行政管理的法律依据…………… (157)
- 第三节 公安行政诉讼…………… (178)

第十二章 工商行政诉讼

第一节	工商行政诉讼的概念和特征·····	(183)
第二节	工商行政诉讼受案范围及法律依据·····	(184)
第三节	工商行政管理行政复议·····	(202)
第四节	工商行政管理机关对行政诉讼裁判的履行和行政强制执行·····	(207)
第五节	工商行政管理机关在行政诉讼中应注意的问题·····	(211)
第十三章	土地行政诉讼	
第一节	违反土地管理法律、法规的法律责任·····	(217)
第二节	土地管理具体行政行为·····	(222)
第三节	土地行政争议和行政复议·····	(233)
第四节	土地行政诉讼·····	(236)
第十四章	价格行政诉讼	
第一节	物价检查机构的职权·····	(257)
第二节	物价检查机构行政行为受司法监督的范围·····	(261)
第三节	价格行政复议·····	(264)
第四节	物价检查机构的应诉·····	(268)
第五节	物价检查机构实施具体行政行为应注意的问题·····	(277)
第十五章	林业行政诉讼	
第一节	林业行政诉讼的概念和特点·····	(283)
第二节	林业行政案件的范围和法律依据·····	(286)
第三节	林业行政复议和应诉问题·····	(297)
第十六章	畜禽防疫行政诉讼	
第一节	畜禽防疫管理机构及其职权·····	(310)

第二节	畜禽防疫行政诉讼的概念和受案范围…	(312)
第三节	畜禽防疫行政复议……………	(318)
第四节	畜禽防疫行政强制措施和申请强制执行 ……………	(320)
第五节	注意严格办案手续……………	(322)
第十七章	卫生行政诉讼	
第一节	什么是卫生行政诉讼……………	(325)
第二节	卫生行政诉讼的受案范围……………	(326)
第三节	卫生行政复议……………	(327)
第四节	卫生行政案件的执行……………	(341)
第十八章	环境保护行政诉讼	
第一节	什么是环境保护行政诉讼……………	(342)
第二节	环境保护行政诉讼的受案范围……………	(343)
第三节	环境保护行政复议……………	(357)
第四节	环境保护行政案件的执行……………	(358)

第一部分 行政诉讼法基本知识

第一章 行政诉讼法的概念和意义

第一节 行政诉讼法的概念

一、什么是行政诉讼

诉讼，俗称“打官司”。由于案件性质不同，有刑事、民事和行政案件之分，故处理这些案件的形式也各不相同，于是产生了刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三大诉讼制度。

行政诉讼，是指在人民法院主持下，由当事人和其他诉讼参与人参加，依照法定程序，审理和解决行政案件的活动。

我国的行政诉讼有以下特点：

（一）行政诉讼处理的行政争议是因行政机关的具体行政行为引起的纠纷。就是说，引起行政争议的行为，不仅是行政行为，还必须是具体的行政行为。

什么是具体的行政行为？是指行政机关在行使行政职权时，以特定的个别的事实为对象，作出具体行政处理决定的行为。比如，税务机关向某企业征税，工商行政管理机关责令某工厂停产停业，公安机关对某公民进行治安处罚等等，这些行为都是具体行政行为。从世界范围看，各国都把具体行政行为纳入诉讼范围。对此，我国行政诉讼法第二条作出

明确规定：“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。”

（二）行政诉讼的被告是作为行政主体的国家行政机关或者有关组织。这个特点包含三层意思：一是只有行政机关才能作为行政诉讼的被告，其他国家机关如权力机关、审判机关、检察机关等，都不能作为行政诉讼的被告；二是行政机关并不是在任何情况下都可以作为行政诉讼的被告，只有当它作为行政主体时才可以。这是因为，国家行政机关在实体法律关系中，既可以作为行政主体，也可以作为民事主体，当它以民事法律关系主体出现的时候，就不能作为行政诉讼的当事人。比如，某行政机关为建设一栋家属宿舍楼与某建筑公司签订一份建筑承包合同，若因履行合同不当发生纠纷，即使该行政机关是义务主体，也不能作为行政诉讼的被告，而只能是民事诉讼的被告。三是行政诉讼的被告主要是国家行政机关，但并不仅仅是行政机关，有时还包括有关组织。根据行政诉讼法的规定，当法律、法规授权某组织实施具体行政行为时，如果因实施该具体行政行为引起行政诉讼，该组织是被告。

（三）行政诉讼必须在人民法院主持下依法定程序进行。这个特点包含两层意思：一是由其他国家机关、组织出面解决行政纠纷的活动都不属于行政诉讼，只有在人民法院主持下，由当事人和其他诉讼参与人参加所进行的活动才属于行政诉讼；二是行政诉讼必须严格按照行政诉讼法规定的程序制度进行，否则不具有法律效力。

二、行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别

行政诉讼同刑事诉讼、民事诉讼一起构成了我国的诉讼

法体系。这三种诉讼制度的共同点在于，它们都是为了保证人民法院正确行使审判权，查明案件事实，正确适用法律，制裁违法或犯罪行为，保护当事人合法权益，为巩固和发展安定团结的政治局面，保护、促进社会主义现代化建设服务。但是，由于它们各自审理的案件不同，又决定了彼此之间的重要差异。其主要区别是：

（一）诉讼的性质和目的不同。刑事诉讼审理的是刑事案件，是为了查明犯罪事实，适用刑罚，以惩罚犯罪，保护人民。民事诉讼审理的是平等主体之间发生的民事权益纠纷，通过确认民事权利义务关系，制裁民事违法行为，达到保护当事人合法权益的目的。行政诉讼审理的是行政争议，人民法院通过对具体行政行为是否合法进行审查，从而保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行政。

（二）提起诉讼的主体不同。刑事自诉案件由自诉人向法院提起，公诉案件由人民检察院代表国家提起公诉。民事诉讼是由因民事权益受到侵犯或者发生争执的直接利害关系人提起。行政诉讼由要求司法保护的行政管理相对人提起。

（三）适用的实体法不同。刑事诉讼适用的是刑法等刑事法律规范，民事诉讼适用的是民法、婚姻法、经济法等民事法律规范，行政诉讼适用的是行政法律、法规、规章等行政法律规范。

（四）诉讼的原则和程序制度不完全相同。刑事诉讼实行国家干预原则，民事诉讼实行当事人处分与国家干预相结合原则，而行政诉讼的被告原则上不能行使处分权。法院调解是民事诉讼的一项重要基本原则，应当贯穿到整个审判程序的始终；刑事诉讼，只有自诉案件可以适用，而在行政诉

讼中则明确规定不适用调解原则，适用调解仅仅是一种例外。在程序制度方面，三种诉讼的差异也是很大的，如举证责任明显不同，刑事案件的被告人对自己是否有罪不负举证责任；民事诉讼是谁主张事实谁负有举证责任；而行政诉讼则只有作出具体行政行为的被告负举证责任。

三、行政诉讼与行政司法的区别

行政司法是指行政机关以第三者身份解决民事纠纷或行政争议的活动，包括行政调解、行政仲裁和行政复议。虽然行政司法的一部分与行政诉讼相衔接，如有些法律、法规规定，当事人对行政机关作出的复议决定不服的，可以在限期内向人民法院提起诉讼。但行政诉讼与行政司法毕竟是两个不同的概念。其主要区别是：

（一）行政诉讼是人民法院主持的诉讼活动，而行政司法是行政机关处理纠纷的活动。

（二）行政诉讼只处理行政争议案件，而行政司法既处理行政争议，也解决民事权益纠纷。如工商局设立的仲裁委员会对经济合同纠纷的调解和仲裁，就是解决民事权益纠纷的。

（三）行政诉讼适用的是司法程序，以严格公正为其主要特点；而行政司法适用的是司法化的行政程序，以简便迅速、及时高效为主要特点。

（四）行政诉讼作出的裁判生效后，义务人自动履行，由法院强制执行；而行政司法作出的调解和仲裁，如果义务人不自动履行，须由权利人申请人民法院强制执行。

四、什么是行政诉讼法

行政诉讼法是国家最高权力机关制定的，用来调整行政诉讼活动和诉讼关系的法律规范。

行政诉讼法与行政诉讼是两个既有密切联系又有严格区别的概念。行政诉讼所包含的动态的各种诉讼活动和静态的各种诉讼关系，共同构成了行政诉讼法调整的对象，而行政诉讼法作为人们必须遵守的行为规则，则是调整行政诉讼的法律规范。

行政诉讼法有广义和狭义之分。广义的行政诉讼法系指宪法和其他法律、法规、规章以及规范性文件中有关行政诉讼程序制度的规定。例如，我国宪法中有关人民法院审判制度、诉讼活动原则以及有关公民基本权利义务的规定，人民法院组织法关于人民法院的审判组织、活动原则的规定，民事诉讼法中有关行政诉讼的原则和程序制度的规定，许多行政法律、法规和规章中有关允许公民、法人或其他组织向人民法院提起诉讼的规定，等等，这些都是人民法院和当事人进行诉讼活动所必须遵守的。此外，最高人民法院制定的关于行政诉讼的规范性文件、批复、意见、指示等，也是广义的行政诉讼法，对于指导行政诉讼顺利进行起着重要作用。例如，最高人民法院1985年11月6日制定的《关于各级人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》，1986年10月24日制定的《关于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行规定》等。

狭义的行政诉讼法仅指行政诉讼法典，在我国，即指1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》。这是我国的第一部社会主义性质的行政诉讼法，在制定过程中，坚持以马列主义、毛泽东思想为指针，认真贯彻宪法原则和党的十三大报告精神，总结我国行政审判工作经验，实事求是，从实际情况出发，既着眼于当前，又考虑到了我国形势的发展，是一部适合我国

国情的法律。它自成体系，有着丰富的内容，包括总则、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、涉外行政诉讼和附则，共十一章75条，是人民法院审判行政案件的操作规程，是一切行政机关和公民、法人或者其他组织进行行政诉讼必须严格遵守的法律规范。

第二节 制定我国行政诉讼法的重大意义

行政诉讼法是我国的基本法，它的制定是我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。

一、行政诉讼法是保护公民、法人和其他组织合法权益的重要法律武器。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，宪法和法律赋予公民一系列基本权利。保障公民充分行使这些权利，既是国家的职责，又是国家进行两个文明建设的重要保证。现在，我国有了刑法、刑事诉讼法，公民和组织的合法权益受到犯罪分子的侵害，可以通过刑事诉讼得到保护。我国也有了民法、民事诉讼法，公民和组织的民事权益受到侵犯或者发生争议，可以通过民事诉讼进行解决。但是，当公民、组织的合法权益受到违法行政行为的侵害怎么办？长时间以来，我国对行政争议的解决，除了由行政机关自身进行复议外，主要通过信访机构解决。毋庸置疑，信访机构在密切党群关系和干群关系，克服官僚主义，为群众排忧解难解纷方面，做了许多工作，取得很大成绩，但由于信访工作的局限性所决定，对解决“民告官”的问题不可能十分得力，因而行政诉讼法的制定就成为解决这一问题的客观需

要。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”。同时规定，“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。”党的十三大报告指出：“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政工作人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法、违纪行为。”制定行政诉讼法正是贯彻落实宪法这一规定和党的十三大报告精神的重要措施。当公民、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时，有权向法院提起诉讼。通过严格的诉讼程序查明事实真相，作出公正裁判，更有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益。不可否认，行政机关通过行政复议，可以有效地解决相当一部分行政纠纷，但由于行政机关自身的牵连性和局限性，很难都作到公正处理。因此，由人民法院处理行政争议，会更加受到人民群众的信任。

二、行政诉讼法对维护、监督行政机关依法行政、提高行政效率有重要意义

为了维护国家和社会公共利益，有效地进行行政管理，赋予政府以充分的行政管理职权是完全必要的。行政诉讼法的一个重要任务就是要维护行政机关正确行使行政管理职权。但是，另一方面，对行政权力也必须给予必要的监督和制约，否则，这种权力就会成为专横，侵犯人民的权利，破坏我国的民主建设和法制建设。现在有些国家工作人员，包括某些高级领导干部，缺乏应有的法治观念，习惯于“长官意志”、“以言代法”那一套人治的作法。他们在执法问题上主观随意性很大，有时只考虑本部门、本单位甚至本人的

利益得失，往往置法律、法规于不顾。在执法队伍中，也有一些工作人员不依法办事，随心所欲地解释法律、法规，滥施处罚，非法殴打污辱公民，有的还贪赃枉法、收受贿赂。如果这些问题不解决，不仅会侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益，而且会影响人民群众和政府的关系，使矛盾激化，危害国家安定团结。因此，在赋予和加强行政机关行政管理职权的同时，健全对行政机关的监督和制约机制是必要的。除了应继续坚持党的监督、权力机关的监督、人民群众的监督和行政机关的自身监督外，还应建立司法机关对政府的监督，即通过行政诉讼程序，由人民法院对行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为是否合法进行审查，从而监督行政机关依法行政。有人认为，这样做会降低行政机关的威信。这种看法是片面的。因为经过法院审查，如果行政行为合法，法院就判决维持。不仅如此，当原告不履行判决时，法院还可以强制执行，这更能保证行政决定的切实执行。如果行政处理决定确有错误，法院给予撤销，也不是坏事，它将会促使行政机关改进工作，提高执法水平，更加取信于民。而且通过解决行政争议，排除行政障碍，将会大大提高行政效率。

三、行政诉讼法对促进改革、开放有重要作用

无论经济体制改革，还是政治体制改革，都将使国家、集体和个人之间的关系发生变化，并且必然会带来一些复杂的矛盾。有矛盾就需要解决，社会关系不协调就需要理顺。行政诉讼恰恰是解决这个问题的有效途径。它既可以依法制止在行政法律关系中滥用权利和自由的行为，又能够使宪法规定的公民权利和自由得到保障。

实行对外开放，开展对外经济、技术、贸易交流，吸引外资，需要有一个良好的环境，这个环境的一个重要方面，

就是确立行政诉讼制度。外国人、外国企业和组织同我国政府之间发生了行政争议，通过诉讼程序解决，使他们的合法权益得到保护，这样就可以使他们减少顾虑，增加安全感，乐于来我国经商办企业和进行其他交往。

四、行政诉讼法能够保证人民法院正确、及时地审理行政案件

行政诉讼法是程序法，其根本任务是保证人民法院查明案件事实，正确、及时地对案件作出处理。行政诉讼法的这种保证作用是由它本身的程序制度所决定的。比如，人民法院要查明案件事实，就要拥有调查取证的权利，为此，行政诉讼法规定了“以事实为根据、以法律为准绳”的基本原则，规定了一系列证据制度，被告负有举证责任，有关单位和个人要积极协助人民法院调取证据。为了保证人民法院正确适用法律，行政诉讼法规定审理行政案件必须实行合议制，发挥审判人员集思广益的作用。为了便于纠正适用法律出现的错误，行政诉讼法规定实行两审终审制，二审法院有权依法对一审裁判进行改判。即使法院判决已经生效，如果发现确有错误，还可以通过审判监督程序加以纠正。行政诉讼法为了保证行政案件能够及时得到处理，对人民法院办案的审结时限作了明确规定，要求一审裁判必须在三个月内做出，二审裁判必须在两个月内做出。此外，还在诉讼环节上规定了一系列具体的诉讼期间。可见，行政诉讼法能够保证人民法院正确、及时地审理行政案件绝不是一句空话。与民事诉讼所不同的是，行政诉讼的双方当事人在行政管理中处于不平等的法律地位，要真正做到独立进行审判，实事求是地对案件作出公正处理，人民法院就更需要依靠行政诉讼法的保证作用来排除各方面的干扰。