

行政诉讼

王德意
龙翼飞
孙茂强

主 编

实务导论

● 行政执行的参谋
● 行政赔偿的座标
● 行政诉讼的指南
● 行政复议的向导

法律出版社

行政诉讼实务导论

主 编

王德意 龙翼飞 孙茂强

撰 稿 人

王德意 龙翼飞 孙茂强 贾林青
石小申 史彤彪 沈晓晖 辛尚民
李 军

法律出版社

责任编辑 陈卫平
封面设计
责任校对 徐杰

行政诉讼实务导论

王德意 龙翼飞 孙茂强 主编

法律出版社出版 新华书店经销

航空航天部中太公司电脑排版

新燕印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 14.375 印张 300 千字

1991 年 1 月 第一版 1991 年 1 月 第一次印刷

印数 1-15,000

ISBN7-5036-0794-7 / D.632

定价 5.80 元

编者的话

《中华人民共和国行政诉讼法》已于 1990 年 10 月 1 日起正式实施。

行政诉讼法律制度作为我国社会主义法制建设的重要组成部分，目前已初步建立起来，下一步应当是解决如何正确实施的问题。根据我国社会主义法制建设的经验和教训，实施法律的关键环节在于全社会包括司法机关都准确理解和掌握该法的立法根据、真实意图和具体适用，从而正确运用该法解决实际问题。本书的目的，就在于通过完整、准确地阐述《中华人民共和国行政诉讼法》的基本内容、立法意图和具体适用，帮助读者用较短的时间把握该法的实质和适用的要领，用以维护当事人的合法权益，保障社会秩序的稳定，促进社会主义现代化建设和改革、开放的进程。

本书的内容包括三部分：第一部分为行政权、行政法、行政复议和行政争议的基本理论。第二部分为行政诉讼的具体问题。第三部分为行政诉讼与刑事诉讼和民事诉讼的比较，以及行政法制建设。为便于读者使用，本书还附有《中华人民共和国行政诉讼法》、有关法规中规定的具体行政法律责任，以及有关文书格式。我们希望本书能够成为行政复议的向导、行政诉讼的指南、行政赔偿的座标、行政执行的参谋。

本书由最高人民检察院、国务院办公厅、财政部、民政部、中国人民大学、中国婚姻管理研究会等单位的工作人员

和科研人员参加编写。全书由王德意、龙翼飞、孙茂强统稿。

由于本书的内容具有较强的实用价值，因此可供行政机关、审判机关、检察机关的工作人员、企事业单位管理人员、教学科研人员、律师、法律专业学生和其他公民使用。

在本书的编写过程中，得到了《科技发展与改革》杂志社和陈卫平同志的大力帮助和支持，我们表示衷心的感谢！

行政诉讼法是一项较新的法律制度，我们对它的研究还很不够，因而本书中难免有不当之处。希望读者及时向我们提出批评意见。

1990年11月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政权和行政法	1
第二节 行政法律关系	8
第三节 行政机关和行政机关工作人员 的法律地位	10
第四节 行政行为	16
第二章 行政复议	24
第一节 行政复议的特征、类型和原则	24
第二节 行政复议的受案范围和复议申请	27
第三节 行政复议的机构和管辖	30
第四节 行政复议的申请与受理	34
第五节 行政复议的审理、裁决和执行	37
第六节 行政机关的终裁权	40
第三章 行政争议	44
第一节 行政争议和行政案件	44
第二节 行政复议和行政诉讼的关系	45
第三节 行政诉讼法的基本问题	48
第四章 行政审判权与行政诉讼的受案范围	53
第一节 行政审判权	53
第二节 行政诉讼的受案范围	56
第三节 行政诉讼受案范围中的常见问题 及其处理	61

第五章 行政案件管辖	64
第一节 行政案件管辖的基本原则	64
第二节 行政案件管辖的划分	65
第三节 行政案件管辖中的常见问题	71
第六章 行政诉讼参加人及其权利和义务	73
第一节 原告的资格	73
第二节 适格被告	76
第三节 原告、被告的诉讼权利和义务	79
第四节 第三人	82
第五节 诉讼代理人	86
第七章 证据的收集与使用	93
第一节 行政诉讼证据概述	93
第二节 举证责任	98
第三节 证据的收集	101
第四节 行政诉讼证据使用中的若干问题	104
第八章 行政诉讼程序	107
第一节 行政诉讼第一审程序	107
第二节 行政诉讼第二审程序	128
第三节 行政诉讼审判监督程序	133
第四节 行政诉讼执行程序	136
第九章 行政诉讼的实体法律依据	146
第一节 法规和规章的司法效力	146
第二节 财政、税收、金融、物价制度	149
第三节 工商、海关、审计、劳动制度	164
第四节 工业、交通、商业、企业管理制度	173
第五节 公安、司法、民政制度	179

第六节 教育、科技、文化、卫生制度	183
第十章 行政侵权赔偿责任	187
第一节 行政赔偿的概念、特征、原则	187
第二节 请求行政赔偿的要件	191
第三节 行政赔偿的义务机关和追偿权	194
第四节 行政赔偿的范围 减免和方式	196
第五节 有关赔偿的特别规定的借鉴	197
第十一章 行政诉讼中的人民检察院	207
第一节 人民检察院参加行政诉讼概述	207
第二节 人民检察院提起行政诉讼的程序	216
第三节 人民检察院参与行政诉讼的程序	228
第四节 行政诉讼提起抗诉的程序	234
第十二章 行政强制执行	241
第一节 行政强制执行的条件和特点	241
第二节 行政强制执行的种类和方式	244
第三节 行政强制执行的程序	247
第四节 人民法院和银行与行政强制执行	252
第十三章 涉外行政诉讼	259
第一节 涉外行政诉讼的程序法律适用	259
第二节 涉外行政诉讼的实体法律适用	263
第十四章 三大类诉讼的比较	264
第一节 诉讼主体	264
第二节 诉讼客体和诉讼目的	270
第三节 诉讼的实体法律根据	274
第四节 诉讼程序	276
第五节 审结方式和执行	281
第十五章 行政法制建设	286

第一节	政府法制工作	286
第二节	行政立法规划和法规清理	290
第三节	行政执法中的问题和执法检查	294
第四节	行政法规的主要问题和法规监督检查	299
第五节	行政执法程序和协商对话制度	305
第六节	行政处罚规定的缺陷	308
附录一:	《中华人民共和国行政诉讼法》	311
附录二:	有关法规的行政法律责任 (节录)	327
附录三:	有关文书参考格式	447

第一章 绪论

第一节 行政权和行政法

一、行政权概述

行政是国家的组织活动，是国家根据法律对全社会进行的管理活动，属于国家的主要职能之一。

行政权是行政机关施加于管理相对人的影响力和支配力。行政权是行政的权限，它决定了行政的范围、方式和效力。行政权是由国家最高权力机关通过立法和授权的方式确定的。行政权的特点是：(1) 主动性。行政权是一种积极的主动的权力，统治者运用它能动地组织社会生活、管理国家事务。(2) 广泛性。行政权涉及到社会生活的各个方面，它是国家意志在社会生活中最广泛的表现。(3) 强制性。行政机关的权力是以行政强制力和司法强制力保证实行的，被统治者无论是否愿意，必须接受行政机关的管理。(4) 受监督性。对行政机关的行为，上级机关和法院可以依法撤销、变更。

二、我国行政权的划分

根据宪法第八十九条规定，国务院行使 17 项法定职权和行使全国人民代表大会授予的其他职权：(1) 根据宪法和

法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；

(2) 向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案；(3) 规定各部和各委员会的职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；(4) 统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；(5) 编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算；(6) 领导和管理（行政）经济工作和城乡建设；(7) 领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；(8) 领导和管理民政、公安、司法行政和监察工作；(9) 管理对外事务、同外国缔结条约和协定；(10) 领导和管理国防建设事业；(11) 领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；(12) 保护华侨的正当权利和利益；保护华侨和侨眷的合法的权利和利益；保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；(13) 改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；(14) 改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；(15) 批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建制和区域划分；(16) 决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严；(17) 审定行政机构的编制，依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；(18) 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。

根据地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，县以上地方各级人民政府行使 10 项职权：(1) 执行本级人民代表大会和它的常务委员会的决议，以及上级行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令。省、

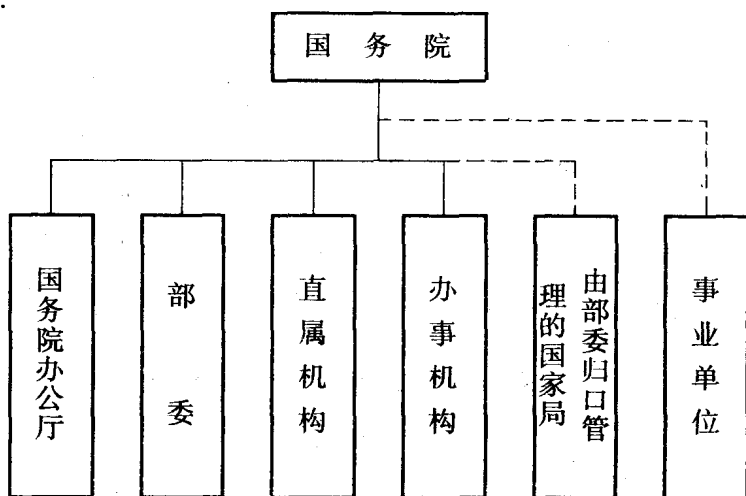
自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，还可以根据法律和国务院的行政法规制定规章。(2) 领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；(3) 改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府不适当的决定、命令；(4) 依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家机关工作人员；(5) 执行国家经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作；(6) 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；(7) 保障农村集体经济组织应有的自主权；(8) 保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；(9) 保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；(10) 办理上级国家行政机关交办的其他事项。

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权：(1) 执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决议和命令；(2) 执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；(3) 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其

他权利；（4）保障农村集体经济组织应有的自主权；（5）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；（6）保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；（7）办理上级人民政府交办的其他事项。

（附件：国务院机构设置表）

国务院机构设置表



部委：

外交部

国防部

国家计划委员会

国家经济体制改革委员会

国家教育委员会

国家科学技术委员会
国防科学技术工业委员会
国家民族事务委员会
公安部
国家安全部
监察部
民政部
司法部
财政部
人事部
劳动部
地质矿产部
建设部
能源部
机械电子工业部
航空航天工业部
冶金工业部
化学工业部

轻工业部
纺织工业部
铁道部
交通部
邮电部
水利部
农业部
林业部
商业部
对外经济贸易部
物资部
文化部
广播电影电视部
卫生部
国家体育运动委员会
国家计划生育委员会
中国人民银行
审计署

直属机构:

国家统计局
国家物价局
国家技术监督局
国家工商行政管理局
国家环境保护局
国家土地管理局
新闻出版署 (国家版权局)

海关总署
国家旅游局
中国民用航空局
国家建筑材料工业局
国家医药管理局
国家海洋局
国家气象局

170950

国家地震局

国务院宗教事务局

国家档案局

国务院参事室

国务院机关事务管理局

办事机构:

国务院法制局

国务院外事办公室

国务院侨务办公室

国务院港澳办公室

国务院特区办公室

由部委归口管理的国家局:

国家外国专家局

国家语言文字工作委员会

专利局

国家税务局

国家国有资产管理局

国家烟草专卖局

国家中医药管理局

国家核安全局

国家保密局

国家矿产储量管理局

国家测绘局

国家黄金管理局

国家进出口商品检验局

国家文物局

国家外汇管理局

事业单位:

新华通讯社

中国科学院

中国社会科学院

国务院经济技术社会发展研究中心

三、行政法概述

行政法是调整和规范行政机关在行政管理活动中与公民、法人和其他社会组织、国家机关形成的社会关系的法律

规范的总称。

行政法的外在形式即行政法的渊源，主要有：宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方规章等。

(一) 宪法

是国家的根本大法，是一切立法的依据，是我国社会主义法律体系的基石，也是我国行政法的最基本渊源。国家机关，包括国家行政机关活动的宗旨、基本原则、中央人民政府的权限、公民在国家事务方面的权利和义务等，宪法都有明确的规定。这些规定，是制定其他行政法的依据。

(二) 法律

是全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的有关国家行政管理的基本方面的规定，如《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国土地管理法》等。法律往往是制定行政法规和规章的直接依据，行政法规和规章的第一条往往说明制定的依据，以证明其合法性。如《中华人民共和国进出口关税条例》第一条写明：“根据《中华人民共和国海关法》制定本条例。”

(三) 行政法规

是国务院根据宪法、法律制定的行政管理方面的主要的直接的法律依据。对某一方面的行政工作比较全面系统的规定，称“条例”，如《征兵工作条例》。对某一方面的行政工作部分规定的称“规定”，如《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》。对某一项行政工作作比较具体的规定，称“办法”，如《车辆购置附加费征收办法》。

(四) 地方性法规

是省级人民代表大会及其常委会，以及国务院规定有立

法权的较大市的人大及其常委会制定的有关行政管理方面的规范性文件。地方性法规是在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，结合当地实际情况制定的，只在当地有法律效力。如浙江省七届人大常委会第十三次会议通过的《浙江省会计工作管理办法》。

(五) 部门规章和地方规章

部门规章是国务院各部、委、直属局，各部、委归口管理的局制定的有关本部门业务管理的规范性文件，对有关业务问题往往作出明确具体细致的规定。如机械电子工业部《机械优质产品暂行管理办法》。地方规章是省级人民政府、国务院批准的有立法权的较大市的人民政府、省级人民政府所在市的人民政府制定的规范性文件。如《浙江省税收征收管理实施办法》等。我国幅员广阔，各地情况千差万别，不同行业也都有各自的专门要求，因此，部门规章、地方规章数量巨大，是行政法的最广泛的渊源。地方规章在落实国家大政方针方面具有重要作用。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念

国家行政机关在履行职能的过程中发生的各种关系，都是行政关系，其中为行政法所确认和调整的行政关系，是行政法律关系。也就是说，行政关系不等于行政法律关系，只有一部分行政关系经行政法确认后，才能转为行政法律关系。行政机关的调研活动、咨询和建议活动等，没有行政法