

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

杨海坤 陈 仪/编著

行 政 诉 讼 知 识

读 本



zhengsusong Zhishi Duben

Xingzhengsusong Zhishi Duben

中国人事出版社

地方初级公务员任职培训系列教材

行政诉讼知识读本

杨海坤 陈 仪 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼知识读本/杨海坤,陈仪编著. —北京:中国人事出版社,2003.4

地方初级公务员任职培训系列教材

ISBN 7-80189-005-1

I.行...

II.①杨...②陈...

III.行政诉讼—中国—基本知识

IV.D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 029494 号

中国人事出版社出版发行
(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)
新华书店经销
保定市印刷厂印刷

*

2003 年 4 月第一版 2003 年 4 月第一次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.25

字数:174 千 印数:1—5100 册

定价:13.50 元

地方初级公务员任职培训系列教材

主 编：侯福兴 段展样 孟德业

副主编：沈洪成 吴建华

编 委（按姓氏笔画）：

王 淦	王 春	史晓宁	申 伶
朱建珍	刘 澄	孙咸运	李福康
严少华	吴建华	余传铤	初 旭
沈建兴	沈洪成	张建平	张 晨
陆 玲	侯福兴	段展样	贾同跃
聂 刚	殷崇文	钱学平	徐宇华
崔海泉	陶安宏	蒋正义	蒋凡生
薛 飞	戴朝恒		

策划/执行编委：殷崇文 初 旭

目 录

第一章 行政诉讼和行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政诉讼概述	(2)
第二节 行政诉讼法概述	(8)
第三节 我国行政诉讼制度的诞生	(11)
第二章 我国行政诉讼的基本原则和基本制度	(15)
第一节 行政诉讼的基本原则	(15)
第二节 我国行政诉讼的基本制度	(24)
第三章 人民法院受理行政案件的范围	(29)
第一节 行政诉讼受案范围概述	(29)
第二节 行政诉讼受案范围的具体规定	(32)
第三节 行政诉讼受案范围排除式规定	(49)
第四章 行政诉讼管辖	(61)
第一节 行政诉讼管辖概述	(61)
第二节 行政诉讼的级别管辖	(65)
第三节 行政诉讼的地域管辖	(69)
第四节 行政诉讼的裁定管辖	(76)
第五节 行政诉讼管辖异议	(81)
第五章 行政诉讼参加人	(83)
第一节 行政诉讼参加人概述	(83)
第二节 行政诉讼的原告	(85)
第三节 行政诉讼的被告	(93)
第四节 行政诉讼共同诉讼人	(97)

第五节	行政诉讼第三人	(100)
第六节	行政诉讼代理人	(102)
第六章	行政诉讼起诉和受理	(108)
第一节	行政诉讼起诉与受理的关系	(108)
第二节	行政诉讼起诉	(111)
第三节	行政诉讼受理	(116)
第七章	行政诉讼案件审理程序	(119)
第一节	行政诉讼案件审理程序概述	(119)
第二节	行政诉讼第一审程序	(122)
第三节	行政诉讼第二审程序	(135)
第四节	行政诉讼审判监督程序	(141)
第八章	行政诉讼中的事实审查和法律审查	(148)
第一节	行政诉讼中的事实审查	(148)
第二节	行政诉讼中的法律审查	(162)
第九章	对妨害行政诉讼的强制措施	(175)
第一节	行政诉讼强制措施概述	(175)
第二节	妨害行政诉讼行为的构成和种类	(178)
第三节	行政诉讼强制措施的种类及其适用	(180)
第十章	行政诉讼裁定与决定	(183)
第一节	行政诉讼裁定	(183)
第二节	行政诉讼决定	(186)
第十一章	行政赔偿诉讼	(189)
第一节	行政赔偿诉讼概述	(189)
第二节	行政赔偿诉讼的范围与提起	(191)
第三节	行政赔偿诉讼案件的审理	(196)
第十二章	行政案件执行程序	(199)
第一节	行政案件执行程序概述	(199)
第二节	执行程序的一般规定和执行开始	(204)

第三节 执行措施·····	(213)
第四节 执行中止和执行终结·····	(219)
主要参考书目·····	(223)

第一章 行政诉讼和行政诉讼法概述

1989年是新中国立法史上极不寻常的一年,该年4月,七届全国人大第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》。有的学者指出:“没有哪一部法律的产生,会像中国行政诉讼法那样,涉及如此广泛的领域,诱发如此众多的问题,牵动如此复杂的情感。”^① 它“是一部‘民告官’的基本法,它的通过与颁布是中国立法史上的一次创举”,“是中国法制史上一个新的里程碑,是旧传统死亡与新观念再生的分水岭。”^② 中国当代行政法专家罗豪才教授等普遍认为:这是中国第一部重要的人权保障法律,是确立中国司法审查制度的非凡突破。《行政诉讼法》的实施要求行政机关工作人员全面提高执法水平,因此对于公务员而言,了解和遵守《行政诉讼法》的基本规定,具备正确的执法理念,接受外部的监督,便十分重要。

学习和了解行政诉讼法,首先需要理解什么是行政诉讼。我们首先来看一个实际发生的普通行政诉讼案例。

1997年初,江苏省徐州市贾汪区塔山乡政府清欠办公室工作人员两次到本乡农民李克继家中,以李任乡电线厂厂长期间外单位欠该厂货款未收回为由,将李克继、李克明共有的一定数额的物品强行扣押,给当事人造成一定的经济损失,两位当事人为了维护自己的合法权益,向贾汪区法院提起行政诉讼,并请求赔偿9万余元。区、市两级法院经审理后依法判决该乡政府败诉,随后,该乡政府虽返还了扣押财物,但拒绝赔偿,两位当事人又申请强制执行。

① 张树义著:《冲突与选择——行政诉讼的理论与实践》前言,时事出版社1992年版。

② 龚祥瑞:《法制的理想与现实》,第2页,中国政法大学出版社。

行,而乡政府拒不履行生效判决。对此,徐州市中级人民法院依据《行政诉讼法》的有关规定做出了对贾汪区塔山乡人民政府日处100元的处罚决定。最后,该乡政府主要负责人到市中院交付了赔偿金和3000元的罚款。

这是一起典型的行政诉讼案件,该案例中,当事人李克继、李克明是行政相对人,而贾汪区塔山乡人民政府则是国家行政机关,他们就乡政府对当事人的财物进行扣押的具体行政行为产生了行政争议,两位行政相对人认为乡政府的行为明显侵犯了他们的合法权益,对该具体行政行为表示不服,向人民法院提起了诉讼,人民法院经过审理,确认该行为不具备合法性,依法判决乡政府败诉,并根据《行政诉讼法》第67条、第68条的有关规定,判决乡政府履行赔偿责任,但乡政府又拒不履行生效判决,故市中级人民法院又根据《行政诉讼法》第65条第三款的有关规定对乡政府做出了罚款决定。

下面我们就以行政争议的存在为前提展开对行政诉讼制度的叙述。

第一节 行政诉讼概述

一、行政争议及其解决途径

(一)行政争议的概念和特点

行政诉讼是近现代国家中解决行政争议的一项重要法律制度。行政争议是构成行政诉讼的事实基础和前提。行政争议有广义、狭义之分,广义的行政争议存在于各种行政法律关系主体之间,包括国家行政机关与其他行政法律主体之间的争议、国家行政机关之间的权限争议以及国家行政机关与所属公务员之间的争议等。狭义的行政争议是以实施具体行政行为的国家行政机关为一方,以作为管理相对方的公民、法人或者其他组织为另一方,针对

行政机关实施的具体行为是否合法或者是否适当而发生的争议,行政争议亦称行政纠纷。

在我国,与行政复议、行政诉讼密切相关的是狭义的行政争议。构成这类行政争议的特点是:

1. 行政争议的一方必须是国家行政机关(包括其他行政主体),另一方则是行政管理相对人。争议的主体之间是不平等、不对等的法律关系。

2. 行政争议是在国家行政机关(包括其他行政主体)行使行政职权过程中产生的,行政争议须以具体行政行为(包括作为与不作为)的存在为前提。

3. 行政争议的内容是具体行政行为的合法性或合理性,不以具体行政行为的合法性或合理性为目的的争议不属行政争议。

4. 争议的解决方式与程序取决于法律的明文规定。行政管理活动中所发生的行政争议不可能都纳入法律解决的轨道,否则会与现代社会所要求的行政高效不容,也会使国家增加不必要的资源配置。因此,在我国,行政复议和行政诉讼都有特定的范围,其中并对某些行政行为的可诉性作了排除。

以上文所引用案例为例,该案发生在李克继、李克明和乡政府之间,两者是管理与被管理的不平等关系,针对的是乡政府在行使行政职权过程中发生的对原告财物扣押的具体行政行为,原告对该具体行政行为不服,向人民法院起诉要求审查其合法性,因此是典型的行政争议。如果该案不是发生在李克继、李克明与乡政府之间,而是李克继在任乡电线厂厂长期间,向该厂借款若干尚未偿还,这就不是行政争议,因为没有涉及行政机关及行政职权的运用,而只是乡电线厂与李克继之间的普通民事争议。

(二)行政争议的解决方式

既然行政争议客观存在,国家就必须设定解决争议的方式。从人类社会发展的历史来看,社会冲突的解决不外乎三种形式:一

是自决(冲突一方采用报复性手段来矫正冲突的后果)与和解(冲突双方达成某种形式的妥协),这是人类社会早期普遍存在的解决纠纷的形式;二是调解与仲裁,即寻求社会中具有权威性的机构和个人来解决纠纷,一般采取劝导的方式进行;三是国家机关以公权力主体的身份解决冲突。行政争议由于是涉及公权力运行问题的争执,因而自决、和解与调解、仲裁的解决方式均不能采用,只能是由代表国家意志的公权力机关对纠纷进行处理,做出公断。在现代社会,解决行政争议的方式不外乎两种情形:一为行政救济,二为司法救济。

行政救济即由行政主体自身解决本系统内部的行政争议,主要包括行政申诉和行政复议两种形式。

从行政救济方式解决行政争议的具体实际来说,它对于维护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政主体依法行使权力方面的作用是明显的。首先,行政救济程序相对于诉讼程序来说,较为简便,是一种经济型的解决方式,有利于争议的及时解决。同时,行政争议所涉及的纠纷带有较强的专业性、专门性,由主管机关或者专门机构来处理,对于保证争议的正确处理有着重要意义。其次,行政救济程序是由上级领导机关来处理下级机关与行政相对人产生的行政争议的方式,有利于上级机关及时掌握下级机关的行政管理活动情况,以加强内部的行政监督,提高行政主体依法行政的自觉性。再者,通过行政救济程序解决行政争议,大大减轻了审判机关的工作负担。

行政救济方式虽具有以上优点,但也存在着其自身所无法克服的缺陷,这就是行政主体以裁判者的身份来解决行政主体与行政相对人所发生的争议。它是一种“自己作自己案件法官”的解决纠纷的方式,难以确保公正的裁决,也往往难以赢得行政相对人的信任。因此,国家有必要在行政救济之外另辟蹊径,以维护行政相对人的合法权益,这就是司法救济方式。

所谓司法救济方式,就是司法机关通过行使国家司法权,对行政主体的行政行为进行审查,做出裁决。在行政争议领域,司法救济的方式为行政诉讼。虽然各个国家行政诉讼制度因具体国情、历史传统及文化背景的差异而各有千秋,但以司法监控行政、以诉讼程序最终解决行政争议,则是最基本的模式。究其原因,主要是以下几个方面:

从司法机关的职能看。人类社会发展的历史实践证明,司法机关就是应解决社会纠纷的需要而设立的。确定一个体制上相对独立、价值上相对中立的司法机关来解决社会纠纷,这是法制社会的基本要求。尽管司法机关对纠纷的解决并非平息社会冲突的惟一形式,但由司法机关按照诉讼程序解决社会冲突是最为有效的形式。因为相对程式化的诉讼仪式和稳定的诉讼程序规则,有利于树立司法威信以及增加人们对司法机关的依赖,司法判决的有效性以国家强制力为保障,也使接受裁判结果成为诉讼主体的惟一选择。权威性和有效性决定了司法机关在解决行政争议中的独特地位,而这一点是解决行政争议的行政主体所不具备或不完全具备的。

从司法机关的性质看。在人们的观念中,“司法”与公正是紧密结合在一起,人们把司法当作公正的化身,司法审判当作实现公平正义的最后屏障。公正是司法的生命,在行政争议的解决中更需要司法机关的不偏不倚,因为它面对的案件是作为社会弱者的公民与拥有强大权力的行政主体的对抗。当然,从形式上说,司法机关与行政争议的当事人任何一方都不具有法律上的利害关系,它完全可以做到以中立者的身份解决纠纷。如果司法机关没有公正或不能公正地处理行政争议,那只是说明司法者职业道德、职业素质的欠缺以及国家政治体制上的弊端,而不能否认司法最终裁决原则的意义。

从行政争议的实质看。国家承认行政争议的存在,并在法律

上设定了解决行政争议的机关或机构,其实质就在于对行政权力进行监控。历史经验证明,权力是一种客观存在的物质力量,必须用另外一种能够与之相当的或者更强大的力量来制约,它才能够接受监督。从行政争议的解决途径看,行政救济是以行政权力制约行政权力,属于内部监督范畴;而司法救济是以司法权力制约行政权力,属于一种外部监督,其监督的力度是行政监督无法代替的。不仅如此,诉讼程序以民主、公开作为基本制度,社会舆论以及人民群众对案件审理的介入,无疑也会增强民众监督国家权力运行的法律意识,产生良好的社会效应。

二、行政诉讼的概念与特征

由于各国国情和法律制度的差异,各国行政诉讼的范围、受理机关、审理程序以及设定原告、被告资格等情况都有所不同,因此各国学者对行政诉讼概念的概括和理解也有所区别。一般来说,行政诉讼是针对行政机关的违法与不当行为,权利或利益受到不利影响的当事人向法院或其他有裁决权的机构按法定程序请求给予救济的一种法律制度。

根据我国《行政诉讼法》规定的精神,我国目前的行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为国家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,依法向人民法院提起诉讼,由人民法院对这一具体行政行为是否合法进行审查并作出裁判的活动和制度。

我国行政诉讼具有以下主要特征:

(一)行政诉讼的原告只能是行政管理相对方,只能是认为行政机关和其他行政主体的具体行政行为侵犯了自己合法权益的公民、法人和其他组织

所谓“行政管理相对方”是指具体行政行为所指向的个人或组织,他们既可以是公民、法人,也可以是不具有法人资格的机关、事业单位和社会团体,但不能是做出这种具体行政行为的行政机关。

国家机关,包括行政机关在作为其他国家行政机关相对方时才可以成为行政诉讼的原告。

(二)行政诉讼的被告只能是做出具体行政行为的行政主体(包括行政机关或法律、法规授予行政管理职权的组织)

行政诉讼中的被告总是行政法律关系的一方当事人,行政诉讼是解决行政主体与行政管理相对方之间因权利义务引起的行政争议的一种方式。没有行政主体,行政诉讼便无以产生,行政诉讼便不能成立。行政诉讼一成立,行政主体就是当然被告。需要注意的是,形式上做出具体行政行为的行政机关工作人员在行政诉讼中并不直接成为被告,因为该行为是工作人员履行职务的行为,应视为其所属行政机关的行为。

(三)行政审查的对象是公民、法人或者其他组织认为侵犯其合法权益的具体行政行为

人民法院审理行政案件,主要审查行政机关具体行政行为的合法性。对行政机关的抽象行政行为有怀疑,或者认为行政机关的具体行政行为不合理,不能提起行政诉讼(行政处罚显失公正除外)。行政诉讼是由行政机关的具体行政行为引起的,并由行政相对人认为其合法权益受到侵害而提起的诉讼活动。

(四)行政诉讼的主管机关是人民法院,行政诉讼是由人民法院进行审理并作出裁判的诉讼活动

行政诉讼不是由立法机关、行政机关解决行政争议的程序,而是由特定的国家审判机关——人民法院对行政争议进行审理并作出裁判解决争议的一种诉讼活动。行政诉讼案件必须是法律、法规明文规定当事人可以向人民法院提起诉讼的行政争议案件,而且必须由当事人在法律、法规规定提起诉讼的期限内向有管辖权的人民法院起诉。人民法院在行政诉讼中起着组织者、指挥者、裁判者的核心作用。

以上四个特征必须同时具备,才能构成行政诉讼。缺乏其中

任何一个特征,行政诉讼就不能成立。

第二节 行政诉讼法概述

一、行政诉讼法的概念与特征

行政诉讼和行政诉讼法是两个紧密联系,但又有区别的概念,两者之间的关系是调整对象和法律规范的关系。行政诉讼是行政诉讼法的调整对象;而行政诉讼法是调整行政诉讼的法律规范的总称。

所谓行政诉讼法,是调整人民法院在诉讼参加人和诉讼参与人参加下审理行政案件所进行的各种诉讼活动,以及由此而产生的各种诉讼关系的法律规范的总称。它是一种诉讼程序法,主要规定行政诉讼活动中必须遵循的法定程序,并确定行政审判权和诉讼参加人和参与人的法律地位和相互关系。

行政诉讼法有广义和狭义之分。广义的行政诉讼法也称实质意义上的行政诉讼法,既包括行政诉讼法典,也包括宪法、人民法院组织法、民事诉讼法和其他法律、法规等规范性文件中有关行政诉讼活动的原则、制度和程序等方面的规定以及国家机关有关行政诉讼活动适用的法律解释等。狭义的行政诉讼法也称形式意义上的行政诉讼法,专指行政诉讼法典,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、1990 年 10 月 1 日起施行的《中华人民共和国行政诉讼法》。

二、行政诉讼法的立法依据和立法目的

《行政诉讼法》是同《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》并列的自成体系的诉讼法典,其颁布和实施,标志着我国刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三大诉讼制度已全部建立,人民法院审理行政案件以及公民、法人、其他组织和行政机关进行行政诉讼进入了一个有独立的诉讼程序法可依的新阶段。

《行政诉讼法》是宪法民主精神的体现,是宪法原则的具体化,是实施宪法的重要步骤。1982年《宪法》第41条规定:“中华人民共和国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。”这是确立我国行政诉讼制度、制定《行政诉讼法》的最直接的宪法依据。

我国《行政诉讼法》第1条明确规定:“为保证人民法院正确及时审理行政案件,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使行政职权,根据宪法制定本法。”据此,我国《行政诉讼法》的立法目的体现在以下三个方面。

1. 保证人民法院正确、及时审理行政案件

《行政诉讼法》是调整行政诉讼活动的基本程序法。人民法院对行政案件行使审判权,必须以《行政诉讼法》为依据,审查行政机关及其工作人员的具体行政行为是否合法。《行政诉讼法》的首要任务就是要保证人民法院正确、及时审理行政案件。所谓正确,就是人民法院在查明事实的基础上,正确适用法律,做出公正裁判。所谓及时,就是人民法院依照法定程序审理案件,在法定期限内进行或完成行政诉讼活动,不失时机地及时解决行政争议。

2. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,因此,国家必须从各个方面,通过各种法律来保障公民的合法权利,各级政府应在党的领导下采取有效的方式履行为人民服务的职责。但是,社会主义条件下,仍然存在社会矛盾,包括国家行政机关同行政管理相对人之间的矛盾。社会主义国家行政机关的行政权力是由人民赋予的,行政机关运用行政权力,有效管理行政事务,其最终目的是为人民服务,但由于各种原因和复杂情况,行政权力侵犯管理相对人的情况客观上存在,因此制定《行政诉讼法》

的根本目的就是运用司法审查手段使管理相对人的合法权益不受侵犯。人民法院发现具体行政行为存在违法、滥用职权或其他情况侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,可以根据《行政诉讼法》的规定判决撤销或变更具体行政行为,或判决行政机关重新做出具体行政行为,或判决行政机关在一定期间履行法定职责,或确认具体行政行为违法或者无效,从而实现对公民、法人和其他组织合法权益的保护。

3. 维护和监督行政机关依法行使职权

我国行政法既有“保权”作用,也有“控权”作用,是“保权”作用和“控权”作用的统一。所谓行政法的“保权”,是指行政法对行政权力的有效行使的保障作用和行政法对于提高政府工作效率,促进国家政治、经济、文化建设的推动作用。所谓行政法的“控权”作用,是指行政法对于行政权力的监督和制约,指行政法对于行政机关及其工作人员违法、失职、越权和滥用权力等行为发生具有控制功能,并起到切实保障行政相对人合法权益的作用。《行政诉讼法》作为行政法的有机组成部分,必然体现行政法的全面功能,它对行政机关依法行使职权既起“维护”作用,又起“监督”作用,两种作用互相联结同时存在,例如人民法院审理行政案件,对于合法的具体行政行为,判决维持,就是对行政机关依法行使行政职权的一种保障和维护;对于违法的具体行政行为判决撤销或部分撤销或确认违法、无效等,就是对行政机关违法行使行政职权的一种监督和制约,其目的是纠正并预防行政机关的违法行为,促使行政机关依法办事。

《行政诉讼法》的上述三个目的是互相贯通、不可分割的。