

行政 诉 讼 问 答

(宣传材料)



本溪市中级人民法院

一九九〇年九月

PDG

1989年4月4日经第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过并于1990年10月1日开始施行的《中华人民共和国行政诉讼法》，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发展的一个重要步骤。

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定和实施，为正确处理行政机关与行政管理相对人之间的争端提供了重要的法律依据。把行政机关与行政管理相对人这种“官”“民”争端平等地放在法律的天平上衡量是非曲直，对于协调官民关系、拓宽民主渠道，防止公职人员滥用职权、维护社会安定大局，意义无疑是十分重大和深远的。

为了配合《中华人民共和国行政诉讼法》的宣传和贯彻，便于公民、法人和其他组织及行政执法人员更好地掌握和执行《行政诉讼法》，趁《中华人民共和国行政诉讼法》即将

正式实施之际，我们编辑复印了这套《行政诉讼问答》宣传材料，以飨读者。由于我们水平所限，疏漏甚至错误之处，恳请读者批评指正。

编者

1990年8月

目 录

行政诉讼法的立法依据及意义是什么?	1
什么叫行政诉讼法?	1
什么叫行政案件?	1
《行政诉讼法》的基本原则是什么?	1
行政诉讼与民事、刑事诉讼的区别有哪些?	2
行政案件的法律特点是什么?	3
行政诉讼法为什么要确定受案范围?	4
人民法院受理哪些行政案件?	4
人民法院不受理哪些案件?	5
什么是行政行为、什么是具体行政行为?	5
什么是国家行为?	5
什么是管辖、管辖的种类?	5
什么是级别管辖、各级人民法院都管辖哪些第一审行政…… 案件?	6
什么是地域管辖、地域管辖的种类?	7
什么是裁定管辖、裁定管辖的种类?	8
什么是行政处罚、行政处罚的种类、形式?	8
什么是行政强制措施?	9
什么是经营自主权?	9
什么是许可证、执照?	9
什么是人身权?	10
什么是原告?	10
什么是被告?	10

当事人的诉讼权利和义务是什么?	11
什么是共同诉讼?	12
什么是行政诉讼第三人?	12
什么是行政诉讼代理人?	13
诉讼代理人在行政诉讼中的作用是什么?	13
什么是行政诉讼证据?	14
行政诉讼证据应具备哪些特征?	14
行政诉讼证据分哪些种类?	14
什么是举证责任、行政诉讼中的举证责任有何特点? ..	15
什么是起诉、起诉应具备的条件是什么?	16
行政诉讼法对起诉的时限是怎样规定的?	17
起诉状的内容有哪些?	18
行政诉讼的起诉状应包括哪些内容?	18
行政机关如何应诉?	18
怎样写答辩状?	19
行政机关为什么只能反驳、不能反诉?	20
在诉讼期间具体行政行为是否停止执行?	20
什么是审理、审理的方式、程序?	21
公开审判的好处有哪些?	22
什么是合议庭、为什么由合议庭审理案件?	22
什么是回避?	23
回避适用哪些人员、由哪决定?	23
什么是期间、期日?	23
什么是送达、送达的方式?	23
什么叫延期审理?	24
什么是撤诉、撤诉为什么要经人民法院准许?	24
什么叫判决、裁定、两者的适用区别范围?	25

什么是缺席判决?	26
妨碍行政诉讼的行为有哪些、人民法院如何处理?	26
行政诉讼期间为什么准许行政机关改变其所作的具体行政 行为?	26
人民法院审理行政案件依据什么?	27
什么是地方性法规?	27
什么是审理中止、终结?	27
什么是第一审程序、第二审程序、两者的关系如何?	28
什么是上诉、上诉的条件?	29
什么是调解、审理行政案件为什么不适用调解?	29
什么是再审程序、再审程序提起的条件是什么?	90
什么叫执行?	30
执行的依据及条件是什么?	30
执行的措施有哪些?	31
什么叫侵权赔偿、侵权赔偿的原则是什么?	31
侵权赔偿诉讼为什么适用调解?	32
什么叫诉前程序?	32
什么叫涉外行政诉讼?	33
什么叫对等原则?	33
为什么行政诉讼实行主权原则?	33
涉外案件为什么要委托中国律师机构律师代理诉讼?	33
什么是行政诉讼费、为什么要交纳诉讼费?	34
行政案件受理费是怎样规定的?	34
诉讼费用的承担原则?	34
主席令	36
行政诉讼法	37
草案说明	51

1、行政诉讼法的立法依据及意义是什么？

《行政诉讼法》是根据宪法制定的。宪法规定“公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有权向国家机关提出申诉、控告或检举。”

行政诉讼法的颁布是我国社会主义法制建设的一件大事，标志着我国法制建设发展到一个新阶段。将使我国基本法律制度日趋建立和完善，有利于基本法律体系的形成。行政诉讼法的实行是社会主义民主政治建设的一个重要步骤，使社会主义民主一步步的走向制度化、法律化。开展行政诉讼，对于保护公民、法人和其他组织合法权益，维护和促进行政机关依法行使职权，改进和提高行政工作，协调官民关系，加强国家机关同人民群众的联系，正确处理人民内部矛盾，都有重要的积极的意义。

2、什么叫行政诉讼法？

行政诉讼法是指人民法院，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和裁决的全部活动的总称。

3、什么叫行政案件？

行政案件是指公民、法人和其他组织认为行政机关或行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，向人民法院提起诉讼，人民法院依法立案审理，解决行政机关同行政管理相对人之间发生争议的案件。例如税务机关对某企业或个体户偷漏税行为给予了处罚，被处罚的企业或个体户不服，在法定期限内，向税务机关所在地的基层人民法院提起诉讼，人民法院受理了，这就是行政案件。

4、《行政诉讼法》的基本原则是什么？

根据我国《行政诉讼法》的规定，行政诉讼基本原则：

一、人民法院依法独立审判的原则；

二、以事实为根据，以法律为准绳的原则；

三、对具体行政行为是否合法进行审查的原则；

四、人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度的原则；

五、当事人在行政诉讼中的法律地位平等原则；

六、各民族公民都有使用本民族语言、文字进行行政诉讼的原则；

七、当事人在行政诉讼中有权进行辩论的原则；

八、人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督的原则。

5、行政诉讼与民事、刑事诉讼的区别有哪些？

行政诉讼是继我国刑事、民事诉讼之后建立的又一重要法律制度。它们的区别有以下几点：

第一、诉讼的目的不同。刑事诉讼是解决犯罪与刑罚问题；民事诉讼是解决平等主体之间民事权益争议；行政诉讼是解决行政机关的具体行政行为是否合法、正确的问题。

第二、提起诉讼的主体不同。刑事诉讼除自诉案件外，其余的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，在诉讼中，被告还可以反诉；行政诉讼则只有行政管理的相对人才有权提起诉讼，行政机关只能作为被告而不能提起诉讼和进行反诉。

第三、当事人诉讼的方式不同。刑事诉讼由公诉人负责提供被告人有罪证据并加以证明，被告人只能提供自己罪轻或无罪的证据为自己辩护；民事诉讼双方当事人的举证责任是对等的，谁提出主张，谁负举证责任，在诉讼中、双方享

有均等的辩论和质证的权利；而行政诉讼，被告（行政机关）需对作出具体行政行为负主要举证责任。

第四、适用的法律不同。刑事诉讼适用刑事诉讼法和刑法；民事诉讼适用民事诉讼法和民法；在行政诉讼中，我国目前还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。

6、行政案件的法律特点是什么？

从我国《行政诉讼法》第二条规定可以看出，行政案件有以下法律特征：

（1）凡是行政案件，必须一方是行政机关，另一方是行政管理的相对人。也就是说，发生争议的双方当事人，如果一方不是国家行政机关，那么就不构成行政案件。只有国家行政机关作为一方当事人的案件，才能构成行政案件。

（2）行政案件必须是由行政管理而引起的案件，国家行政机关在行使其管理职能时，在维护国家、集体或公民合法权益过程中，对管理相对人行使职权作出了具体行政行为，相对人不服，而引起争议的案件。如果不是因行使管理职能而是某个人的行为而引起的，就不是行政案件。

（3）必须是法律规定的行政争议才构成行政案件。我国行政法规卷浩繁，有的法律规定可以向人民法院起诉，有的则没有规定，还有的规定行政机关终裁制。是否属行政案件，要以法律法规的规定为依据。

（4）行政案件必须以一定的行政行为为前提。凡是行政案件，必须有国家行政机关的具体行为，即行政处罚决定为前提条件。如果没有行政处罚决定，就没有争议的标的，也

就构不成行政案件。

7、行政诉讼法为什么要确定受案范围？

行政诉讼法将受案范围作为一章，明确地作了规定，这是行政诉讼法的一个显著的特点。

根据宪法和党的十三大精神，为了保护公民、法人和其他组织的合法权益，在行政诉讼法中对行政案件的受案范围加以确定，从而避免了审判机关与行政机关分工不清，相互推诿，致使公民、法人和其他组织投诉无门，本身的合法权益得不到及时确切的保护。对行政案件的受案范围加以确定，可以充分地发挥审判机关和行政机关的职能作用。人民法院审判行政案件应当依法进行，但不能对行政机关在法律、法规规定的范围内的行政行为进行干预，不能代替行政机关行使行政权力，以保障行政机关依法有效地进行行政管理。

8、人民法院受理哪些行政案件？

人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：

（一）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；

（二）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；

（三）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

（四）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者不予答复的；

（五）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；

- (六) 认为行政机关没有依法发给抚恤金的；
- (七) 认为行政机关违法要求履行义务的；
- (八) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

此外，人民法院还受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

9、人民法院不受理哪些案件？

人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：

- (一) 国防、外交等国家行为；
- (二) 行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；
- (三) 行政机关对工作人员的奖惩、任免等决定；
- (四) 法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

10、什么是行政行为、什么是具体行政行为？

行政行为是指国家行政机关，依据法律实施行政权而发生法律效力行为。所谓具体行政行为是指行政机关行使行政权力，对特定的公民、法人和其他组织作出的单方行为。

11、什么是国家行为？

国家行为是指涉及到国与国之间关系、国家安全、以及其他国家重大问题的代表国家意志的行为。

12、什么是管辖、管辖的种类？

行政诉讼中的管辖，是指上下级人民法院之间和同级人民法院之间受理第一审行政案件的分工和权限，也就是说由于行政案件的发生地不同，处理的行政机关不同，案件的难易和影响不同，就应由不同地方的人民法院或同一地方不同级别的人民法院处理。

行政诉讼管辖分为：级别管辖、地域管辖和裁定管辖三种。

13、什么是级别管辖、各级人民法院都管辖哪些第一审行政案件？

所谓级别管辖，是指划分上下级人民法院之间受理第一审行政案件的分工和权限。也就是说由于行政案件性质不同，影响和难易不同分别由不同级别的人民法院处理。从纵的方面划分上下级人民法院受理第一审行政案件的范围。

基层人民法院管辖本辖区第一审行政案件。

基层人民法院是确定级别管辖的基础。一般情况下，一般行政案件的原告和被告所在地就是基层人民法院所在地，也是行政行为的发生和行政争议的发生所在地。大量的第一审行政案件由基层人民法院处理，既便于诉讼参与人诉讼，又便于人民法院解决行政争议。

中级人民法院管辖下列第一审行政案件：

（一）确认发明专利权的案件、海关处理的案件；

（二）对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件；

（三）本辖区内重大、复杂的案件。

中级人民法院是基层人民法院的上级人民法院，任务比较繁重。因此不能把一般的行政案件都交由中级人民法院作为第一审审理，而将那些专业技术性较强和本辖区内重大、复杂、以及由国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所做的具体行政行为的行政案件交由中级人民法院作为第一审审理。对于减少可能出现的干扰，保证案件的质量都具有重要意义。

高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案

件。

高级人民法院是地方各级人民法院最高一级的审判机关、不宜管辖过多的第一审行政案件。从审判实践中反映的情况看，高级人民法院管辖的第一审行政案件有以下几种：

1、在高级人民法院辖区内，人民群众反映强烈的案件；
2、对国务院所做出的具体行政行为提起诉讼的案件；
3、其他重大复杂的案件。

最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

最高人民法院是我国最高审判机关。管辖的第一审行政案件，只能是在全国范围内有重大影响，人民群众反映强烈；有必要作出司法解释，法律类推或者极为复杂的行政案件。

14、什么是地域管辖、地域管辖的种类？

地域管辖，是指确定同级人民法院在各自的辖区内受理第一审行政案件的分工和权限。由于我国人民法院的辖区同行政区域是一致的，根据各级人民法院的辖区确定受理第一审行政案件的范围，不仅便于诉讼参加人诉讼，有利于人民法院解决行政纠纷，同时还均衡了各人民法院的审判任务。

地域管辖分为，普通地域管辖；特殊地域管辖；专属管辖和选择管辖。

普通地域管辖，通常也称作一般地域管辖。是指根据诉讼参加人（被告）所在地确定受诉人民法院。

特殊地域管辖，通常也称作特别地域管辖。是根据特殊行政法律关系来确定受诉的人民法院。如，对限制人身自由的行政案件，原告可以选择自身所在地或者被告所在地人民

法院管辖。

专属管辖，是指以诉讼行政行为所指的对象所在地为标准确定管辖的人民法院。如：因建筑物、山林、水流等不动产提起的行政诉讼，由不动产所在地的人民法院管辖。

选择管辖：是指同一诉讼有几个管辖人民法院，原告可选择其中一个人民法院提起行政诉讼，由该人民法院作为这一行政案件管辖法院。选择管辖的前提和基础是共同管辖，有了共同管辖，才有选择管辖。所谓共同管辖是指对同一行政案件两个或二个以上的人民法院都有管辖权。

15、什么是裁定管辖、裁定管辖的种类？

裁定管辖是指人民法院遇到某些特殊情况，依照行政诉讼法的有关规定，自由裁定的管辖。

裁定管辖分为，移送管辖、指定管辖和管辖权的转移三种。

移送管辖，是指人民法院发现自己已经受理的行政案件不属自己管辖，将案件移送给有管辖权的人民法院审理。

指定管辖，是指上一级人民法院依照法律规定，指定其辖区内的下一级人民法院对某一具体行政案件行使管辖权。

管辖权的转移，是指上级人民法院依照法律规定审理下级人民法院管辖的第一审行政案件，或者把自己管辖的行政案件交下级人民法院审判，以及下级人民法院把它管辖的第一审行政案件报请上级人民法院审判。

16、什么是行政处罚、行政处罚的种类、形式？

行政处罚是指国家行政机关依法惩戒违反行政法律、法规的管理相对人的行政行为。

行政处罚分为：申戒罚、财产罚、行为罚、人身罚四种。

申戒罚：又称影响声誉的处罚。是行政机关对违反行政法律规范的行政管理相对人的谴责和警戒，如警告。

财产罚：是行政机关强迫违法者交纳一定金额，或者剥夺其某些财产权的处罚、如罚款、没收。

行为罚：又称能力罚。是限制或者剥夺违法者特定的行为能力的处罚；如：停止营业、或吊销许可证。

人身罚：又称自由罚。是限制或剥夺违法者人身自由的一种处罚。如拘留、劳动教养。

17、什么是行政强制措施？

行政强制措施；是指行政机关在管理活动中，依其职权采取强制手段限定特定人行使某项权利或履行某种义务。

行政强制措施分为限定人身自由。如劳动教养、收容审查，和限制财产权，如对财产查封、扣押、冻结等，两类。

18、什么是经营自主权？

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，拥有的调配使用自己的人力、物力、财力自行组织生产经营等权利。

19、什么是许可证、执照？

许可证是指法律、法规、规章规定的应当由主管行政机关，根据公民、法人或其他组织的请求，依法核发的证书、批准书等。如：卫生许可证、进出口许可证、演出证等等。

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：护照、营业执照、驾驶证等。

20、什么是人身权？

人身权是指与自然人的 人身、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、肖像权等等；法人或其他组织享有的名称权（含字号）名誉权、荣誉权等等。财产权是指涉及财产内容的民事权利。

21、什么是原告？

行政诉讼中的原告是指因具体的行政行为发生争议，以自己的名义到人民法院起诉，参加诉讼，并受人民法院裁判约束的利害关系人。也就是说：对行政机关给予的行政处罚，认为侵犯其合法权益而向人民法院提起诉讼的公民、法人或其他组织即为原告。例如：某食品厂因生产食品条件较差，被有关卫生防疫部门给予行政处罚，该食品厂对卫生防疫部门给予的行政处罚不服，向人民法院提出起诉，要求撤销卫生防疫部门的行政处罚决定。这里的食品厂就是原告。

22、什么是被告？

行政诉讼中的被告是指被原告指控侵犯行政法上的合法权益或与之发生行政争议，而由人民法院通知应诉的行政机关。行政诉讼中的被告必须是有管理权的国家行政机关，不是国家行政机关不能作为行政案件中的被告。这是我国《行政诉讼法》规定的被告的一个显著特点。

根据我国《行政诉讼法》第25条规定，行政诉讼中的被告有几种不同情况。

（一）公民或者组织直接向人民法院提出起诉的作出具体行政行为的机关是被告。

(二) 经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。

(三) 两个以上行政机关作出同一具体行政行为的，共同作出具体行政行为的行政机关是共同被告。

(四) 由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。

(五) 行政机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关是被告。

23、当事人的诉讼权利和义务是什么？

根据我国《行政诉讼法》规定，当事人共同享有的权利有：

- (1) 申请回避的权利；
- (2) 委托诉讼代理人权利；
- (3) 提供证据，进行辩论的权利；
- (4) 对行政诉讼中的损害赔偿有申请调解的权利。

属于一方当事人的权利有：

- (1) 原告有放弃诉讼请求和撤诉的权利，还有要求重新鉴定，调查和勘验的权利；
- (2) 被告在行政诉讼中有撤销、变更其具体行政行为的权利、还有承认反驳原告诉讼请求的权利；
- (3) 胜诉方有申请执行的权利。

当事人的诉讼义务有：

- (1) 正确地行使诉讼权利，不得滥用法律赋予的权利；
- (2) 在整个诉讼过程中，必须遵守诉讼程序，服从法庭指挥、尊重对方当事人、诉讼参与人的诉讼权利，使诉讼