

行政法行政诉讼法 基础知识

XINGZHENGFA XINGZHENG SU SONG GE AJI CHU ZHISHI

行政法行政诉讼法 基础知识

主 编 于国磐 程盛中

副主编 何柱春 冯民章

编 委 王立大 宗士烈

孟宪哲

序

于 国 磐

党的十一届三中全会以来，我市各级政府的法制工作在发展社会主义民主，健全社会主义法制和一手抓建设和改革，一手抓法制方针的指引下，有了较大的进展。尤其自一九八六年我市实施依法治市以来，各级政府把实现依法行政纳入了工作的议事日程。各级行政机关中的领导干部和工作人员，注意在行政管理的实践中，学法用法，增强了法制观念，增长了才干，有力地推动了行政管理水平和工作效率的提高，并从理论与实践的结合上，研究和探索依法行政的路子，取得了可喜的进步。行政管理工作正在向法制化、科学化、现代化目标迈进。同时，我们也应该看到，从事行政管理工作的领导干部和一般工作人员中，系统地学习和掌握行政法知识的人并不多，有的对

行政管理、行政法的基本知识也了解的很少，亟待需要加强这方面的学习和提高，用行政法学理论来指导行政管理工作。特别是《行政诉讼法》的颁布和实施，把政府的诸多具体行政行为置于司法监督之下，对依法行政提出了新的更高的要求。为此，我们必须十分重视行政机关工作人员的行政法、行政诉讼法知识的普及、学习、教育和培训提高工作。为适应这一学习教育活动开展需要，我们编写了《行政法行政诉讼法基础知识》这本书。

这本书的内容包括行政法、行政诉讼法知识和附录两部分。其中行政法知识方面，较系统地介绍了行政法的基本内容，体例较为清晰，材料较为丰富，是行政机关工作人员应该掌握的基本的常识性知识。行政诉讼知识方面，围绕行政诉讼法的内容，着重介绍了行政机关在行政诉讼法中应知应会的基本内容。学习和掌握行政法、行政诉讼法知识，对于提高行政管理者的法律素质，加深理解《行政诉讼法》基本精神，贯彻实施《行政诉讼法》，以及在亲身参加行政诉讼活动中，正确地行使权

利和履行义务，是有帮助的。附录部分我们选择地辑录了《行政诉讼法》、关于《行政诉讼法（草案）》的说明和国务院法制局局长孙琬钟同志在部分省市贯彻实施《行政诉讼法》座谈会上的讲话及国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》的通知。这些内容与前面的知识是密切相关的，它对于我们学习和消化理解行政法、行政诉讼法知识，提高行政执法水平和应诉能力，具有现实指导意义。

依法行政，首先要求各级行政机关的工作人员要认真学习并掌握好行政法和行政诉讼法知识。我希望全市各级行政机关的干部特别是领导干部，要以贯彻实施《行政诉讼法》为契机，抓紧时间学习行政法和行政诉讼法知识，打好依法行政的基础，结合工作实际，改善行政执法活动，提高行政执法水平，加强政府法制建设，为两个文明建设服务。

1990年1月

目 录

第一讲 行政法概述

一、行政与行政法	1
二、行政法律关系	4
(一)行政法律关系的主体	4
(二)行政法律关系的内容	5
(三)行政法律关系的客体	8
(四)行政法律关系的主要特征	8
(五)行政法律关系的产生、变更与消灭	10
三、行政法的渊源	11
四、行政法在法律体系中的地位与其它主要部门法的关系	13
五、行政法的基本原则	17
(一)行政法基本原则的概念	17
(二)我国行政法的基本原则	19

第二讲 行政违法与行政责任

一、行政违法的概念及其特征	24
二、行政违法的构成要件	26
三、行政违法的种类	27

(一) 实体上的行政违法	2 8
(二) 程序上的行政违法	2 9
四、行政侵权、行政不当与行政违法	3 2
五、行政责任	3 3
(一) 行政责任的概念和特征	3 3
(二) 行政责任的内容和形式	3 4
(三) 行政责任的确定	3 5
(四) 行政责任的追究	3 7

第三讲 行政立法

一、行政立法的概念	4 0
二、行政立法的种类	4 1
(一) 职权立法和授权立法	4 1
(二) 执行性立法、补充性立法、自主性立法、试验性立法	4 2
三、我国当前行政立法体制与权限	4 3
四、行政立法的程序	4 7
(一) 规划和起草	4 7
(二) 协商、协调和会签	4 8
(三) 审查	4 8
(四) 通过	4 9
(五) 审批、公布和备案	4 9

第四讲 行政执法

一、行政执法的概念和特征	5 1
二、行政执法的分类	5 2

三、行政执法的生效要件、效力和无效	5 4
(一) 行政执法的生效要件.....	5 4
(二) 行政执法的效力.....	5 5
(三) 行政执法行为的无效.....	5 6
四、行政执法的主要形式与手段	5 6
(一) 行政监督检查.....	5 7
(二) 行政决定.....	5 9
(三) 行政处罚.....	6 1
(四) 行政强制执行.....	6 6
五、行政合同	7 0
(一) 行政合同概念和特征.....	7 0
(二) 行政合同的种类.....	7 2
(三) 行政合同的签订.....	7 3
(四) 行政合同中行政机关的权利.....	7 4

第五讲 行政司法

一、行政司法的概念	7 6
二、行政司法的原则	7 7
三、行政复议	7 8
(一) 行政复议的概念和特征.....	7 8
(二) 行政复议名称.....	8 0
(三) 行政复议与行政诉讼的关系.....	8 0
(四) 行政复议的组织和程序.....	8 2
四、行政仲裁	8 3
(一) 行政仲裁的概念和特征.....	8 3
(二) 行政仲裁的组织、程序.....	8 4

五、行政裁决.....	8 4
六、行政调解.....	8 6
(一) 行政调解的概念与特征.....	8 6
(二) 行政调解的种类.....	8 6

第六讲 行政程序法

一、行政程序法的概念.....	8 9
二、行政程序的分类.....	9 1
三、行政程序法的基本原则.....	9 3
(一) 公正原则.....	9 3
(二) 公开原则.....	9 4
(三) 听证原则.....	9 5
(四) 顺序原则.....	9 5
(五) 效率原则.....	9 6
四、行政程序法的地位和作用.....	9 6

第七讲 行政法制监督

一、行政法制监督的概念与特征.....	9 9
二、行政法制监督的意义与作用.....	1 0 0
三、行政法制监督体系及其分类.....	1 0 1

第八讲 行政诉讼概述

一、行政诉讼的概念和特征.....	1 1 2
二、行政诉讼的作用和意义.....	1 1 3
三、行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别.....	1 1 6
四、行政诉讼的法律关系.....	1 1 7

（一）行政诉讼法律关系的概念、特征	1 1 8
-------------------	-------

（二）行政诉讼法律关系的要素	1 1 9
----------------	-------

第九讲 行政诉讼法（一）

一、行政诉讼法的任务	1 2 2
------------	-------

二、行政诉讼法的原则	1 2 3
------------	-------

第十讲 行政诉讼法（二）

一、人民法院对行政案件的受理范围	1 2 9
------------------	-------

二、管辖	1 3 3
------	-------

（一）行政案件管辖的概念	1 3 3
--------------	-------

（二）管辖的分类	1 3 3
----------	-------

三、行政诉讼参加人	1 3 8
-----------	-------

（一）行政诉讼参加人的范畴	1 3 8
---------------	-------

（二）原告	1 3 8
-------	-------

（三）被告	1 4 0
-------	-------

（四）共同诉讼人	1 4 2
----------	-------

（五）第三人	1 4 3
--------	-------

（六）行政诉讼代理人	1 4 5
------------	-------

四、回避	1 4 8
------	-------

（一）回避的概念	1 4 8
----------	-------

（二）回避的适用人员	1 4 9
------------	-------

（三）回避的事由	1 4 9
----------	-------

（四）回避的种类	1 4 9
----------	-------

（五）申请回避的程序	1 5 0
------------	-------

五、证据	1 5 0
------	-------

(一) 证据的概念	1 5 0
(二) 证据的种类	1 5 1
(三) 举证责任	1 5 3
(四) 人民法院对证据的收集和调查	1 5 3
(五) 证据保全	1 5 4
六、诉讼保全	1 5 4
(一) 诉讼保全的概念	1 5 4
(二) 诉讼保全的裁定	1 5 4
(三) 诉讼保全的方式	1 5 5
(四) 申请人的责任	1 5 5
七、先行给付	1 5 6
八、行政诉讼的中止、延期审理和终止	1 5 6
(一) 行政诉讼中止	1 5 6
(二) 延期审理	1 5 6
(三) 行政诉讼终止	1 5 7
九、送达	1 5 7
十、有关材料的移送	1 5 9
十一、行政诉讼的期日和期间	1 6 0
(一) 期日和期间的概念	1 6 0
(二) 期间的计算方法	1 6 0
(三) 期间的顺延	1 6 1
十二、行政诉讼的费用	1 6 1
十三、对妨害行政诉讼的制裁措施	1 6 2
(一) 制裁措施的种类	1 6 3
(二) 制裁措施的适用	1 6 4
十四、行政诉讼附带民事诉讼	1 6 5

十五、行政诉讼法的适用范围	166
(一) 在空间上的适用范围.....	166
(二) 对人的适用范围.....	167
(三) 对案件的适用范围.....	167
(四) 对时间上的适用范围.....	167
十六、行政诉讼时效	168
(一) 行政诉讼时效的概念.....	168
(二) 一般行政诉讼时效.....	168
(三) 特定行政诉讼时效.....	169
(四) 行政诉讼时效期间的延长.....	170
(五) 法律另有规定的除外.....	170

第十一讲 行政诉讼中行政 机关的权利义务

一、提起行政诉讼	172
(一) 提起行政诉讼应符合的条件.....	172
(二) 起诉状.....	172
(三) 受理.....	173
二、行政机关的应诉	173
三、出庭	177
(一) 出庭人员.....	178
(二) 出庭前的准备.....	178
(三) 出庭应诉.....	179
四、上诉的提起	180
(一) 上诉期间.....	180

08	(二) 上诉状.....	181
五、	申诉的提出.....	182
78	(一) 申诉.....	182
78	(二) 申诉状的内容和写法.....	183
六、	执行程序.....	184
80	(一) 行政案件判决、裁定的执行.....	184
80	(二) 行政诉讼外行政机关的强制执行和申请	
881	强制执行.....	190

附 录

071	《中华人民共和国行政诉讼法》.....	194
	关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》	
	的说明.....	208
	国务院法制局局长孙琬钟同志在部分省市贯彻	
	实施《行政诉讼法》座谈会上的讲话.....	217
8	国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉	
271	讼法》的通知.....	233

第一讲 行政法概述

一、行政与行政法

研究行政法，首先就要研究什么是行政，研究马克思主义关于行政的基本观点等问题。

行政是管理的一种。管理是一种古老的、广泛存在的、极其重要的社会现象。从人类组成一定的社会集体开始，就有一定的事务需要组织、指挥和管理。随着国家的出现，对国家事务的管理就被专称为行政管理，成为国家最主要的职能之一。行政管理是以国家的名义，在全国和全民范围内实施，通过法律的形式，并以国家的强制力为保证的。行政法上所说的行政管理，就是这样一种管理。

马克思在论述行政的本质时指出：“所有国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”马克思的这一论述，指出了行政的两个重要特点，其一，行政是一种国家活动而不是一般社会组织对其事务的管理；其二，行政与国家的立法、司法等活动不同，它以组织、执行等方式为其活动的主要特征，这种活动具有直接性，很强的权威性和经常性，不能中断。从而明确地得出，行政是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种组织的管理活动，目的是实现统治阶级的国家意志。

社会主义国家的行政就是依照宪法和法律的规定，由国家行政机关通过组织与管理国家事务的活动来执行并实现人民的意志，建设全新的繁荣富强的社会主义。这就是说，第一，这种管理国家事务的活动是依法进行的，即依照宪法和法律规定进行的；第二，管理的主体是国家行政机关，它是一种国家职能；第三，它的内容是组织和管理国家事务的活动；第四，它的目的是实现统治阶级的意志。

什么叫行政法？对这个问题我们可以从两个方面进行分析。一是从行政法所调整的社会关系看。从总体上讲，法律总是调整一定的社会关系。行政法调整什么样的社会关系呢？行政法是调整行政机关在进行行政管理的活动过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总和。这种社会关系从主体方面说，一方面是国家行政机关；另一方面可以是其他国家机关，也可以是社会团体、企事业单位或公民。因此行政法就是调整国家行政机关在行政管理活动过程中产生的相互之间以及行政机关同其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民之间的社会关系的法律规范总和。二是从我们行政管理的实际过程的特点着手研究和分析，这种行政管理是国家通过行政机关和行政机关工作人员的管理活动实现的。这种行政活动包含着三个要素：一是管理的实施者（行政主体），是国家行政机关及行政工作人员；二是管理者的管理活动，是国家行政机关及其行政工作人员行政管理行为，称之为行政行为；三是对行政机关及行政工作人员的行为实行必要的监督。这是行政活动不可少的三个要素。在现代国家行政管理中，这三个要素都必须制度化、法律化。因此，行政法就由规范行政主体、行政行为、行政监督这三大

部分行政法律规范组成。具体说是：

第一，规范行政主体的是指管理和规范行政机关及行政工作人员的法，分别称为行政机关组织法和行政工作人员法。例如，关于行政机关的设置、职权、工作方法和编制等内容的法，有《国务院组织法》和地方各级人民政府组织法等，称行政机关组织法；关于行政工作人员的任用、考试、考核、培训、晋升、奖惩、退休等内容的法，即行政工作人员法，如《国家行政机关工作人员奖惩条例》等，统称为行政组织法。

第二，规范行政行为的是指行政机关及行政工作人员在行政管理活动中，依法实施的具有法律后果和效力的行为称为行政法律行为。通常规范这种行政行为的有三类：一类是制定和发布具有普遍规范意义的行为规则，也就是制定和发布行政法规的行为；一类是为了执行行政法规范，规定和采取具体的行政决定的行为；另一类是由行政机关处理各类争议纠纷的行为，总称为行政行为。规范行政行为的法律规范数量多，也很复杂。主要包括各行政部门的实体法，如军事行政法规范、科教文卫行政法规范、公安、民政、司法行政法规范、经济行政法规范等实体法，以及有关国家行政管理活动的程序与手续的法规等程序法。

第三，对行政机关及其工作人员的行为实行法制监督的法，称为行政监督法，它包括各种监督法规，如审计监督、监察监督以及人民来信来访的法律规范和行政诉讼法等等。从行政管理活动的三个要素及其法律特点可以看出，行政法主要就是这三大类法规的总和与总称。

通过上述分析，给什么叫行政法下这样一个定义：行政

法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称，调整在行政管理过程中行政机关与其它国家机关、社会团体、企业事业单位和公民之间的各种社会关系。

二、行政法律关系

行政法律关系就是国家行政机关在行政管理过程中所发生的由行政法规范调整的各种社会关系。法律关系，主要表现为当事人的权利与义务的关系。行政法律关系，也就是行政法律关系中当事人的权利与义务关系。比如税务机关的征税与纳税人的纳税的权利与义务关系，是由税法这一行政管理法规所规定和调整的行政法律关系。

行政法律关系主要包括四个内容：一是行政法律关系的主体，有哪些主体或当事人，可以产生哪几类关系；二是行政法律关系的内容，也就是指各种当事人在各类关系中的权利与义务怎样；三是行政法律关系的客体；四是行政法律关系怎样发生，如何变更和消灭。

（一）行政法律关系的主体

行政法律关系的主体是指行政法律关系的参与者，也就是在行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者。与其它法律关系一样，行政法律关系也必须有双方当事人才能成立。在行政法律关系中，最主要的当事人是国家行政机关。因为任何一种行政法关系，都是在国家行政管理的活动中产生的，当事人的一方必定是行政机关（或是那些受行政机关委托，或代表行政机关行使职权的单位和个人）。依据行政管理法规的规定，其它国家机关、企业事业单位和社会团体因享有某些权利或承担某种义务都可能成为行政法关系一方