

行政诉讼概论

金俊银 蒋惠岭 刘 莘 著
张树义 董占东

人民出版社

行政 诉讼 概论

XINGZHENG SUSONG GAILUN

金俊银 蒋惠岭 张树义 董占东 刘 莘 著

人民出版社出版发行 新华书店经销

河北迁安印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8印张 175,000字

1990年7月第1版 1990年7月北京第1次印刷

印数10,000

ISBN 7-01-000746-2/D·250 定价 3.65元

《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》编委会

顾 问 张友渔

主任委员 顾昂然

副主任委员 黄曙海 黄 杰 方 昕

委 员 （以姓氏笔划为序）

方 昕 张尚鸾 肖 岫

费宗祯 董春江 顾昂然

黄达强 黄 杰 黄曙海

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》以及一批配套法规，即将在我们这个拥有11亿人口和960万平方公里版图的伟大国度付诸实施，这将是我国社会主义民主政治建设和法制建设中一件具有历史意义的大事。为了迎接这部重要法律的实施而从事的各项准备工作，特别是自上而下地、多层次地、各种形式地培训行政复议与行政诉讼业务人员的工作，正在全国各地有计划地陆续展开，这可以说是一项浩大的民主与法制建设工程。为适应业务培训的需要，在本丛书编委会的指导下，由全国人大常委会机关、最高人民法院、国务院法制局、司法部等机关的部分专业人员和首都高等学校的部分行政法学者，撰写了《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》。本丛书第一批有以下六册：《行政法总论》、《行政法律责任概论》、《行政复议概论》、《行政诉讼概论》、《行政强制执行概论》、《行政复议与行政诉讼案例选析》。各册内容力求简明、准确、实用，文字力求深入浅出，并且注意兼顾短期脱产培训和在职进修两方面的需要。限于水平，难免有疏漏与不当之处，敬请读者批评指出，以便再版时匡正。

本丛书的编辑出版工作得到不少国家机关和院校以及人民出版社的支持协助，在本丛书各册陆续问世之际，谨向上述各单位和有关同志致以深切的谢意。

《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》编委会

1990年6月

目 录

第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政争议和行政案件	(1)
第二节 行政诉讼和行政诉讼法	(7)
第三节 行政诉讼法与相邻部门法的关系	(12)
第四节 行政诉讼法的任务	(15)
第二章 行政诉讼法的基本原则与基本制度	(21)
第一节 行政诉讼法基本原则与基本制度的概念	(21)
第二节 我国行政诉讼法的基本原则	(23)
第三节 我国行政诉讼法的基本制度	(32)
第三章 受案范围	(37)
第一节 受案范围概述	(37)
第二节 确定受案范围的原则	(39)
第三节 人民法院受理行政案件的范围	(43)
第四节 行政诉讼受案范围的排除性规定	(55)
第四章 管 辖	(59)
第一节 管辖的概念和种类	(59)
第二节 级别管辖	(61)
第三节 地域管辖	(66)
第四节 裁定管辖	(70)
第五章 诉讼参加人	(73)
第一节 当事人	(73)
第二节 共同诉讼人	(80)
第三节 第三人	(83)
第四节 诉讼代理人	(84)

第六章 行政诉讼证据	(94)
第一节 证据通则	(94)
第二节 举证责任	(98)
第三节 证据程序	(104)
第四节 证据分述	(108)
第七章 期间、送达、诉讼费用	(117)
第一节 期间	(117)
第二节 送达	(121)
第三节 诉讼费用	(125)
第八章 起诉与受理	(133)
第一节 起诉与行政复议	(133)
第二节 起诉的效果	(136)
第三节 起诉的条件和方式	(138)
第四节 起诉的审查和受理	(141)
第九章 第一审程序	(143)
第一节 审理前的准备	(143)
第二节 开庭审理的程序	(146)
第三节 撤诉	(148)
第四节 审理的依据	(151)
第五节 行政案件审理不适用调解问题	(153)
第六节 延期审理、诉讼中止和诉讼终结	(154)
第七节 审案中发现违反政纪和犯罪案件的移送	(158)
第八节 对妨害行政诉讼的强制措施	(160)
第十章 第二审程序和审判监督程序	(165)
第一节 第二审程序	(165)
第二节 审判监督程序	(173)
第十一章 裁判	(180)
第一节 概述	(180)
第二节 判决	(183)

第三节	裁定·····	(192)
第十二章	执行·····	(195)
第一节	执行概述·····	(195)
第二节	执行的一般程序·····	(199)
第三节	执行阻却·····	(214)
第十三章	行政赔偿·····	(219)
第一节	概述·····	(219)
第二节	行政赔偿责任成立的条件·····	(226)
第三节	行政赔偿的实行·····	(235)
第十四章	涉外行政诉讼·····	(241)
第一节	涉外行政诉讼的概念·····	(241)
第二节	涉外行政诉讼的原则·····	(242)
第三节	涉外行政诉讼的送达与司法协助·····	(245)

第一章

行政诉讼概述

第一节 行政争议和行政案件

一、行政争议

(一) 行政争议的概念和特征

行政是国家的组织活动。行政管理是国家各级行政机关依法代表国家对社会各个方面的事务进行组织、指挥、协调、监督的活动。由于行政管理涉及的范围广泛、内容繁多、情况复杂，行政机关在进行行政管理的过程中，不可避免地出现这样或那样的不当或违法行为，在行政管理者和被管理者之间对于具体行政行为是否正确、合法，也不可避免地会产生这样那样的分歧意见，从而产生各种争议。所谓行政争议，就是国家行政机关与公民、法人或其他组织之间因行政管理而引起的纠纷。一般来讲，这种争议具有以下几个特征：

第一，从争议的主体来看，双方当事人中有一方必定是国家行政机关，如财政机关、公安机关、税务机关、工商行政管理机关、物价管理机关、卫生防疫机关、商品检验机关、环境保护管理机关、海关、烟草管理机关等等；或者是由法律、法规授权的组织。另一方当事人则是与该行政机关有直接行政管理关系的公民、法人或其他组织。如果争议主体任

何一方都不是行政机关，就谈不上行政争议。但以行政机关为一方的争议却不一定都是行政争议。也就是说，如果行政机关并非行使职权而与公民或者其他组织之间为民事权益而发生的争议，就不是行政争议，而是民事争议。

第二，从争议的起因看，行政争议是由国家行政机关行使行政管理职权作出具体行政行为而引起的。一般来讲，行政机关的法律行为有两类：一类是行政法律行为，即行政机关代表国家管理行政事务，同公民、法人或者其他组织发生的法律关系；另一类是民事法律行为，即行政机关以民事主体的身份，同公民、法人或者其他组织发生的法律关系。凡属于行政法律关系引起的行政法律行为，即行政管理行为，不论是经济行政管理还是民政行政管理，是公安行政管理还是文教行政管理，涉及的是人事还是物资，是个人还是法人，只要是因行政管理产生的争议，都称为行政争议。简言之，行政机关的行政管理行为是产生行政争议的前提，没有行政管理行为，也就没有行政争议。比如，没有税务机关的征税的行为，就不会产生扣缴义务人和自行申报纳税人同税务机关在纳税问题上的争议。当然行政管理的行为不一定都表现为作为，有时还表现为不作为。公民之间企业之间的民事权益争议，并不由行政管理引起，因而就不能称为行政争议。

第三，从争议主体的法律地位看，行政争议的双方当事人作为行政法律关系的主体，地位既不平等，也不对等。其中一方作为国家行政机关，在行政活动中始终处于主动和优越的地位，享有行政管理和给予对方行政处罚或行政处理的权力，而相对一方当事人处于被动、服从和被管理的地位。

第四，从争议的内容看，双方当事人争执的焦点是行政机关及其工作人员在行使行政管理职权的过程中所作的具体行政行为是否合法与适当。

从本质上讲，行政争议的产生和大量增加，是现代国家行政管理权力不断扩展，在广阔的领域里干预社会生活的一种伴生现象。同时，行政争议的客观存在，表明了行政争议是进行行政管理所不可避免的社会矛盾。行政争议存在的客观必然性，决定了我国必须要有解决这种争议的机构和制度。否则，正常的行政管理秩序就无法保证，社会安定也就必然受到影响。

（二）行政争议的处理方式

行政争议需要由一定的机关来处理。从目前有关法律、法规的规定来看，我国解决行政争议的方式有两种：一是由行政机关自身解决本系统内的行政争议，这就是行政复议制度，即按行政隶属关系，不服具体行政行为的公民、法人或其他组织向作出该具体行政行为的主管行政机关的上一级行政机关或其他法定机构申诉，由上一级行政机关或其他法定机构进行审查，并作出裁决的行政程序制度；另一是通过人民法院解决行政争议，称为行政诉讼制度，即公民、法人或其他组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法请求人民法院对该具体行政行为的合法性进行审查和确认的一种诉讼制度。

在我国，很长一段时间，行政争议都是由行政机关通过行政复议程序，运用行政手段处理的。行政复议制度体现了上级行政机关或其他法定机构对其隶属的下级行政机关及其工作人员是否严格执行有关法律、法规而进行的监督，它有利于迅速有效地解决行政争议，同时，也有利于减轻人民法

院的负担。但由于行政复议是行政机关解决本系统内的行政争议，因而有一定的局限性，往往可能出现行政机关工作人员偏听偏信、主观片面、偏袒以及受各种因素干扰等情况，从而使其作出的某些裁决失之偏颇；另外，即使行政复议裁决是公正的，但它毕竟是行政机关自己处理本系统与相对一方当事人（公民、法人或其他组织）之间的争议，因而也无法消释人们怀疑其不公正的心理。因此，行政复议制度作为解决行政争议的一种方式，既有积极的作用，也含有一定的消极的因素。为了对行政机关的行政管理活动实行有效的监督和制约，随着社会主义民主的发展和社会主义法制的加强，1982年3月8日公布、同年10月1日起生效的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》在第三条第二款中规定：

“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”从此，人民法院开始成为处理行政争议的专门机构之一。从而体现了国家通过法律授予司法机关对行政管理活动实施监督的职能。实践证明，由人民法院以独立的审判者的身份通过严格的诉讼程序来解决行政争议，是一种最为合理、最为有效的方式，它既可以公正地保护公民、法人或者其他组织的合法权益，也有利于维护和监督行政机关依法行使行政职权。同时，把行政诉讼作为解决行政争议的最终手段与最高形式，是宪法赋予人民法院集中、统一地行使审判权的重要内容，也充分体现了司法最终解决原则。

总之，行政复议和行政诉讼是解决行政争议不可缺少的两种制度，二者有其不可替代的作用，但两者的作用并不是等量齐观的。行政复议制度是行政诉讼制度的前提和基础；行政诉讼制度则是行政复议制度的监督和保障。二者的结合构成了我国完整的解决行政争议的制度。

二、行政案件

（一）行政案件的概念和分类

所谓行政案件，是指涉及当事人的权利和义务并经行政复议机关和人民法院立案处理的行政争议。广义的行政案件还包括因行政违法行为引起并由行政机关单方面直接作出处理的事项。行政争议需要由一定的机关来处理。行政争议一经有关机关受理，即变为行政案件，受理的前提是存在着行政争议的事实，并由相对一方当事人依法提起。因此，行政争议与行政案件的区别在于是否有第三方以中间人的身份对争议进行处理。只要经过第三方（一定机关）的处理，对处理机关而言，行政争议即为行政案件。

根据行政争议的处理机关的不同，行政案件大致可以分为两类：

1. 有关行政机关自行处理的行政案件。即公民、法人或其他组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为违法或不当，向该行政机关或其上一级行政机关或者有关法定机构提起申诉或控告，上述机关受理和解决的行政案件。

2. 行政诉讼案件。即公民、法人或其他组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向法院起诉，由人民法院按照我国《行政诉讼法》规定的程序制度审理的行政案件。

（二）人民法院处理行政案件的构成要件

我国《行政诉讼法》第二条规定：“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。”根据此条，人民法院处理的行政案件（即行政诉讼案件）的构成

要件有以下四个：

1. 原告一方当事人必须是认为自己的合法权益受到行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯的公民、法人或其他组织。如果自己的合法权益没有受到具体行政行为的侵犯也不能成为原告。

2. 被告一方当事人必须是行使国家行政管理职权的国家行政机关，而不是司法机关、立法机关、党的机关或其他组织。例如，村民委员会、居民委员会、社会团体、企业事业单位一般不能成为行政诉讼的被告。如果这些组织侵犯了他人合法权益，被侵权人可以依法向人民法院起诉，但不属于行政诉讼案件，而是民事案件。

3. 行政诉讼案件必须是由行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为引起的。行政机关的行为有民事行为和行政行为。民事行为是行政机关以民事主体身份，平等地与其他组织或个人根据自愿原则所进行的各种活动，例如签定买卖合同等；行政行为是行政机关代表国家依法对各种事务实施行政管理并发生法律效力的全部活动，例如颁发或不颁发许可证和执照，决定对人身或者财产采取行政强制措施，给予行政处罚等。对行政机关因不履行民事合同而提起的诉讼是民事案件，不是行政案件。只有因行政机关的行政行为引起的诉讼才是行政案件。然而并非行政机关的所有的行政行为都能引起行政诉讼案件。行政行为可以根据不同的标准进行分类，按照行为内容的不同可以分为具体的行政行为和抽象的行政行为。具体行政行为是指有关行政机关行使行政权力对特定的公民、法人或者其他组织作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为，例如行政机关对违反行政管理的公民给予的行政处罚等；抽象行政行为是指行政机

关制定行政法规、规章等具有普遍约束力的规范性文件的行
为，如国务院制定行政法规的行为；国务院各部制定行政规
章的行为等。如果公民、法人或其他组织认为行政法规、规
章违法，可以向国家权力机关或者其上级行政机关提出，但
这不属于行政诉讼案件。只有公民、法人或其他组织认为行
政机关的具体行政行为违法向法院起诉的，才是行政诉讼案
件。

4. 必须依照《行政诉讼法》第十一条规定的受案范围和
《行政诉讼法》第四十一条规定的起诉条件向人民法院提起
诉讼，由法院受理并按照行政诉讼程序审理的，才是行政诉
讼案件。超出《行政诉讼法》规定的受案范围和不具备《行政
诉讼法》规定的起诉条件的，人民法院将不予受理。

第二节 行政诉讼和行政诉讼法

一、行政诉讼的概念和特点

行政诉讼在不同国家的不同法律制度下，其内涵不尽相
同，实际内容并不完全一致，但就其总体而言，是指国家审
判机关为解决行政争议而根据法律规定的制度、程序进行的
活动。在我国，行政诉讼是指人民法院根据公民、法人和其
他组织的请求，在当事人和其他诉讼参与人参加下，依照法
定的程序，审理和解决行政案件的活动，以及由这些诉讼活
动所产生的各种诉讼法律关系的总和。行政诉讼具有以下特
点：

第一，从起因来看，它是人民法院根据原告的要求而引
起。没有原告的起诉行为，行政诉讼就不能产生。也就
是说，公民、法人或者其他组织认为行政机关及其工作人员
的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起，要求

人民法院进行审判，是行政诉讼产生的前提条件；公民、法人或其他组织不起诉，人民法院不能主动受理行政案件，即“不告不理”。

第二，从内容来看，它是审理和解决“民告官”的行政案件的活动，以及在这些活动中所产生的各种诉讼法律关系的总和。也就是说，行政诉讼与其他社会行为不同，它是审理和解决行政案件的特定的社会行为；同时，行政诉讼还包容了审理和解决行政案件这一过程的所有内容，既包括这一过程的动态，即各种诉讼活动，它既有人民法院的审判活动，也有当事人和其他诉讼参与人的诉讼活动，如原告的起诉活动，被告的应诉活动，证人作证，鉴定人进行鉴定等活动，也包括这一过程的静态，即由此而形成的各种诉讼法律关系。

第三，从审理对象来看，它是人民法院审理和解决行政案件的活动。这一特点一方面使行政诉讼与其他诉讼相区别，表明行政诉讼是审理和解决行政案件的活动，而不是审理和解决民事案件或其他案件的活动；另一方面也表明，行政诉讼所要审理和解决的行政案件，是由国家行政机关行使职权所作的行政处罚决定或其他处理决定，相对一方当事人不服而引起的行政争议，同时根据法律规定属于人民法院受案范围的行政案件，而不是其他案件。

第四，从主体来看，它是在人民法院的主持下，诉讼当事人和其他诉讼参与人的参加下所进行的活动。这一特点一方面表明，参加行政诉讼的主体包括人民法院、当事人和其他诉讼参与人。当事人包括原告（即公民、法人或其他组织）和被告（即行使国家行政管理职权的行政机关），也包括第三人。行政诉讼中原告和被告的诉讼地位不能互换或倒置，具有恒定性，即被告必须是行政机关，而不是公民、法

人或其他组织。其他诉讼参与人包括：诉讼代理人（即法定代理人、委托代理人、指定代理人）、证人、鉴定人和翻译人员；另一方面表明行政诉讼的组织者和指挥者是人民法院，人民法院在行政诉讼中起着核心和主导作用，对诉讼的开始、发展和终结具有决定性的意义；同时，行政诉讼必须在当事人和其他诉讼参与人的参加下进行，没有当事人和其他诉讼参与人的参加，行政诉讼也无法进行。不仅如此，当事人的诉讼活动对诉讼的开始、发展和终结有着重大的影响。

第五，从形式上看，它是按照法律规定的诉讼程序制度和方式进行的活动。这种活动具有严格的程序性，表明为阶段性和连续性的互相结合。行政诉讼的整个过程，由若干阶段组成，每一阶段都有其确定的任务，在完成上一阶段的任务后，才能依次往下一阶段转移，各阶段相互衔接，前一阶段是后一阶段的前提和基础，后一阶段则是前一阶段的继续和发展，各阶段保持连续性。根据我国《行政诉讼法》的规定，行政诉讼分为以下几个阶段：（1）起诉和受理，即相对一方当事人提起诉讼和人民法院审查受理；（2）审理前的准备；（3）开庭审理；（4）裁判；（5）上诉；（6）执行。这些阶段是对行政诉讼整个过程的大致划分，并非每一具体案件都要经过所有这些阶段。但各个阶段的先后顺序不能颠倒。例如，不能未经裁判而直接提出上诉。以上是行政诉讼的特点，是行政诉讼活动的具体体现，也是区别于其他诉讼活动的重要标志。

第六，从实质上看，它是人民法院行使行政审判权的活动。即通过运用国家的强制手段，审理“民告官”的行政案件，审查并认定行政机关的具体行政行为是否合法与适当，从而保护公民、法人和其他组织的合法权益免受行政机关及

其工作人员的非法侵犯，并维护和监督行政机关依法行使国家行政管理职权。

二、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的概念

行政诉讼和行政诉讼法是两个互相联系，又互相区别的概念。两者之间的关系是调整对象和法律本身的关系。行政诉讼是行政诉讼法调整的对象，而行政诉讼法是调整行政诉讼的法律。行政诉讼活动，从开始、发展到终结，人民法院和当事人以及其他诉讼参与人，必然要发生诉讼上的法律关系，即发生各种各样的诉讼权利、义务关系；行政诉讼活动的全过程也必须遵循必要的程序和制度进行。而因行政诉讼活动发生的诉讼权利义务关系以及必须遵循的程序与制度，都必须由法律加以规定和调整，否则，行政诉讼将无法进行。

所谓行政诉讼法，就是由国家制定或认可的关于进行行政诉讼的程序制度的法律规范的总称。它是调整人民法院在当事人以及其他诉讼参与人参加下审理行政案件所进行的各种诉讼活动，以及由此所产生的各种诉讼法律关系的法律规范体系。具体来讲，行政诉讼法有如下特点：

第一，行政诉讼法是一种程序法。所谓程序法，就是为保证实体法的贯彻实施而制定的诉讼程序的法律，也就是关于诉讼活动中必须遵循的法定程序和制度的法律规范的总称。它规定了所有行政诉讼必须遵循的步骤、顺序、手续等操作规程。作为一种程序法，行政诉讼法与行政法律、法规等实体的法律规范相对应。在整个诉讼过程中，人民法院和当事人及其他诉讼参与人所要遵循的法律，既包括实体法，也包括程序法。实体法通常是处理当事人之间行政争议的法律依据，