



行 政 诉 讼 法 律 常 识

新 华 出 版 社

行政诉讼法律常识

肖 峣 郑淑娜 王胜明

新 华 出 版 社

行政诉讼法律常识

肖 崑 郑淑娜 王胜明

新华出版社出版

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.75印张 180,000字

1988年11月第一版 1988年11月第一次印刷

ISBN 7-5011-0307-0/D·55 定价：2.30元

11
0

前 言

制定行政诉讼法是赵紫阳总书记在党的第十三次代表大会的政治报告中提出来的,这是我国法制建设中的一件大事。制定行政诉讼法,对于保障人民的权利,监督和支持行政机关依法行使职权,保证人民法院正确审理行政案件,发展我国的安定团结局面和促进改革的深化,具有重要意义。

本书的目的,是宣传、普及有关行政诉讼法的一些基本知识,向研究行政诉讼法的同志提供一点资料。由于行政诉讼法正在草拟,许多问题还在研究之中,也由于我们的学识有限,书中的错误、缺点在所难免,希望大家批评指正。

本书各章是我们分工撰写的,我们的分工是:

第一、二、三、四、十、十一章:肖 峒

第五章:王胜明

第六、七、八、九章:郑淑娜

肖 峒 郑淑娜 王胜明

1988.9.14日

目 录

第一章 行政诉讼法的基础知识	(1)
第一节 行政.....	(1)
第二节 行政机关和公务员.....	(3)
第三节 行政权与行政行为.....	(7)
第四节 行政法律关系.....	(18)
第二章 行政法与行政诉讼法	(23)
第一节 行政法.....	(23)
第二节 行政诉讼与行政诉讼法.....	(30)
第三节 行政诉讼法的意义和作用.....	(34)
第三章 行政诉讼的受案范围	(47)
第一节 我国民事诉讼法的三条二款.....	(48)
第二节 受理行政案件的原则.....	(52)
第三节 告知不得提起行政诉讼.....	(61)
第四章 具体行政行为和行政诉讼的提起	(67)
第一节 具体行政行为和分类.....	(67)
第二节 提起行政诉讼的要件.....	(83)

第五章	行政案件的管辖	(88)
第一节	管辖的概念和原则.....	(88)
第二节	级别管辖.....	(92)
第三节	地域管辖.....	(96)
第四节	裁定管辖	(101)
第六章	诉讼参加人	(105)
第一节	当事人	(106)
第二节	第三人	(120)
第三节	诉讼代理人	(126)
第四节	其他诉讼参与人	(131)
第七章	行政案件的审理	(133)
第一节	人民法院审理行政案件不同于民事 案件的诸项原则	(133)
第二节	起诉和受理	(144)
第三节	法院审理	(149)
第四节	对妨害审理的强制措施	(166)
第八章	第二审程序和审判监督程序	(170)
第一节	第二审程序的概念和意义	(170)
第二节	第二审的提起和审理	(176)
第三节	第二审判决和裁定	(180)
第四节	审判监督程序	(183)
第九章	判决和判决的执行	(190)
第一节	判决	(190)
第二节	判决的执行	(209)

第十章	行政复议与行政机关的责任	(216)
第一节	行政复议的概念	(217)
第二节	关于行政复议前置原则的争论	(223)
第三节	行政机关承担责任的原则与方式	(229)
第四节	损失赔偿	(236)
第十一章	一些国家和我国台湾的行政诉讼	
	制度简介	(242)
第一节	法国的行政诉讼制度	(243)
第二节	美国和英国的行政诉讼制度	(252)
第三节	苏联和南斯拉夫的行政诉讼制度	(261)
第四节	我国台湾的行政诉讼制度	(269)

第 一 章

行政诉讼法的基础知识

第一节 行政

“行政”一词可以有不同的含义。本书所说的行政，是指国家依法组织和管理国家事务的一种权力。

“行政”可以指企事业单位或国家机关的后勤管理，比如，设在企事业单位和国家机关里的管理食堂、住房修缮、水电供应的部门，可以叫行政科、行政处。这里的“行政”是指为职工、干部提供生活服务的意思，不是本书所说的行政。本书所说的“行政”，自始至终都是指“国家行政机关”的“行政”，它是国家的一种权力。

企业的机构也可称做行政机构，企业的管理也可称为行政管理，所以，有的同志认为，这里的“行政”同作为国家权力的“行政”同属一个概念。这也是不对的。按照中央“政企分开”的精神，这两个行政不能混为一谈，而应加以区别。实际上，这是两个在主体、目的和手段上都不一样的

“行政”。企业行政的主体是相对独立的经济实体，是商品的生产者和经营者；作为国家权力的行政，主体是国家行政机关。企业行政的目的是利润，国家行政的目的是公共利益，是推进国家的建设、保障国家的安全与秩序，改善人民的生活。企业行政是为了获取利润，采用的手段主要是合同，包括对内的劳动合同、承包合同，对外的经济合同、技术合同、联营合同等；而国家行政采取的手段是权力服从和强制。因此，这两种行政是截然不同的，把它们混在一起，不符合改革和开放精神，也不符合“政企分开”的格局。

国家的行政，其特征是权力，公民、组织对这种权力应当服从，对于不服从行为，它可以强制其服从。这是国家权威之必需，如果没有这种服从，就是无政府主义，也就没有国家。例如，国家有批准一个企业成立或不准其成立的权力，对于违反行政法的公民、组织，有给予处罚的权力，对有优异成绩的也有给予奖励的权力，在行使这些权力时，并不以对方是否愿意作为该项行为成立的前提。与之相反的是，在民事活动中，谁也无权强制对方服从，当事人的法律地位平等，民事活动在等价有偿、自愿公平的基础上进行。

但是，国家的权力还不止行政这一种。我国的全国人民代表大会是国家的最高权力机关，他拥有国家的一切权力，包括立法权、行政权、司法权、军事权等。在全国人大统一行使国家权力的前提下，对于国家的行政权、审判权、检查权和武装力量的领导权，也有明确的分工。由他授权，我国的审判机关享有审判权，检察机关享有检察权，审判权和检

察权都是司法权。也因为全国人大的授权，我国行政机关享有行政权。所以，不能说行政是国家权力的全部，只能说行政是国家的一种权力。司法权是国家用于解决法律纠纷的一种权力，而行政权是国家用来组织和管理国家事务的一种权力。

我国宪法第五条规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”作为国家的一种权力的行政，当然也不能例外，也必须按照宪法和法律活动。

第二节 行政机关和公务员

谁是行政的主体？是国家各级行政机关。公务员是按照行政机关授权、代表行政机关行使行政权的，所以，公务员行使权力的活动不是个人活动，而是行政机关的活动，严格地讲，公务员不是行政的主体。但是，没有公务员的活动，行政机关的权力就不能行使，所以，公务员又可称为形式上的行政主体。

一、行政机关

行政机关是行政的主体，他可以从不同角度分类，但本书只从同行政诉讼法有关联的角度上对他加以分类：

（一）中央行政机关和地方行政机关。按行政机关活动

的地域范围，可以分为领导全国各地的中央行政机关和负责某地区的地方各级行政机关。我国的中央行政机关是国务院和由他领导的各部委，地方行政机关则分为四级：1、省、自治区、直辖市人民政府和由他领导的厅局；2、自治州或设区的市的人民政府和他所属的工作部门；3、自治县、县、不设区的市和市辖区的人民政府和由他领导的工作部门；4、乡、民族乡或镇的人民政府。国务院同地方各级人民政府的关系是领导和被领导的关系，各级地方人民政府之间也是领导和被领导的关系。

(二) 有“块块”领导权的行政机关和有“条条”指导权的行政机关。按行政机关权力所及的范围，可以分为有“块块”领导权的和有“条条”指导权的行政机关。“块块”领导权的行政机关又可称为一般权限机关，它具有整体领导权限，国务院和四级地方人民政府都是这一类机关，他们在各自的地域范围内领导下级人民政府和他所属的工作部门。属于国务院和各级地方人民政府的工作部门是部门权限机关，他们具有专门权限，如税务、工商、民政、渔政、土地等部门，他们对下级人民政府没有领导权，只能在业务上指导下级人民政府及其所属的相对应的部门。国务院有些部门权限机关对下级人民政府虽然没有领导权，但他们是有“条条”领导权的部门，如海关总署就领导全国各地海关分关。不过，这种部门是很少的。

(三) 正式的行政机关和临时的行政机关。按行政机关是否列入正式编制，可以分为列入编制的正式行政机关和没

有列入编制的临时行政机关，如为完成临时任务而成立的查抄非法出版物办公室，在军人大批复员转业时成立的复员转业军人安置领导小组。有的临时机关与正式机关没有什么区别，权力甚至比正式机关还要大，如有的市有市容监察大队，身着黑色制服，有权拆除违章建筑、吊销执照、查抄财物、罚款等。在行政诉讼活动中，不仅要注意正式机关侵犯公民、组织合法权益的行为，还要注意这些临时机关的侵权行为，防止他们因为有临时观点而滥用权力，并且在滥用权力后因机构撤销而不负责任。

（四）同人民权利有密切关系的行政机关和同人民权利关联较少的行政机关。按行政机关同人民权利的关系，可以分为有密切关系和关联较少两类。关系密切的是公安、工商、海关、专利、林业、渔政、矿产地质、土地管理、卫生、环保、城市规划、税务、计量等机关。关联很少的有秘书、总务、档案、外事、国防等部门。

（五）行政机关和由它授权行使部分行政权的组织。行政机关有时不亲自行使某些权力，而是授权其它组织行使，其它组织因而获得了行政权。有的是依法授予的，例如，《食品卫生法》第三十一条规定，作为事业单位的县以上卫生防疫站或者食品卫生监督检验所是食品卫生监督机构，第三十三条又规定，他们有行政处罚权以及其它权力。有的是没有法律依据授予的，如有的地方的渔政部门雇请待业青年检查渔政工作，有罚款的权力。在行政诉讼中，要注意这些组织，不能因为他们不是行政机关而忽略了他们的侵权行为。

二、公务员

对于在国家行政机关中工作的行政工作人员，在党的第十三次代表大会前没有统一的、明确的称谓，有时称作公务人员（见1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》），有时称作行政人员（见1957年《国务院任免行政人员办法》），还有称作国家行政机关工作人员的（见1975年《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》），在平时也有称作干部的。在1987年党的第十三次代表大会上，赵紫阳同志在报告中正式提出了一个统一的、明确的称谓，就是“公务员”。赵紫阳同志说：“当前干部制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即建立法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”

根据赵紫阳同志的报告，公务员是：

（一）只有在政府中工作的人员，即行政机关的工作人员，才有可能成为公务员。在权力机关、审判机关、检察机关中工作的人员，是类似公务员的人员，而不是公务员。至于在党的机关、群众团体中工作的人员，企事业单位的管理人员，也都不是公务员。

（二）只有在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员才叫公务员，在政府中工作但不是行使国家行政权力的人员，如炊事员、勤杂人员等也不是公务员。

国家公务员分两类，一类叫政务类公务员，一类叫业务类公务员。他们的区别主要是：

(一) 任命的机关不同。政务类公务员由各级人大选举产生，业务类公务员由行政机关任命。

(二) 管理方法不同。政务类公务员由党的机关和人大监督管理，业务类公务员将按正在制定的公务员法的规定进行管理。

第三节 行政权与行政行为

行政机关是行使行政权的主体，那么，行政机关有哪些权力，他又是怎么行使的？

一、行政机关的权力

根据宪法的全国人民代表大会授权，我国行政机关拥有以下权力：

(一) 立法权。制定普遍规则的权力是立法权。我国行政机关拥有一定的立法权是来自两个渠道，一是宪法的规定，二是全国人大授权。

宪法和地方各级人民政府组织法对于全国人大、地方人大和政府各自享有的立法权限作了规定和分工。民法、刑法等基本法以及全国人大及其常委会认为是重要的、必须由它审议、修订和通过的法律，由全国人大及其常委会制定。在这个范围以外，行政机关享有一定的立法权。国务院有权制定行政法规，但必须根据“宪法和法律”；国务院所属的部、委，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有权制定行政规章，但必须根据法律和行政法规。

全国人大将应由他立法的某些权限授予行政机关，这叫委任立法，这也是行政机关立法权的一个来源。例如，1984年，全国人大常委会作了一个决定，授予国务院发布税收条例草案的权力，该决定的全文是：

“第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议根据国务院的建议，决定授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，拟定有关税收条例，以草案形式发布试行，再根据试行的经验加以修订，提请全国人民代表大会常务委员会审议。国务院发布试行以上税收条例草案，不适用于中外合资经营企业和外资企业。”

制定税法是关系到合理安排积累和消费、兼顾国家、集体和个人利益的一件大事，为什么要把制定税法条例草案的权力交给行政机关而不由全国人大亲自行使呢？这是因为改革的需要。国营企业的利改税、工商税制的改革需要一批有关税收的法律，它们的专业性又很强，全国人大的会议时间又有限，另一方面，改革还处于试验阶段，还没有成熟的经验，因此，由全国人大常委会在很短的时间内制定一批有关税制改革的法律是不可能的。所以，全国人大授与国务院在这方面的立法权。但是，这个立法权是有限的：1、只能以草案形式公布，有经验以后加以修订，再提请全国人大常委会审议，这是说，授与的权力不是制定法律的权力，这一权力仍然保留在常委会，授予的是制定草案的权力；2、关于

中外合资经营企业和外资企业的税收问题已经有了法律，国务院不得再制定草案。在这之后直至1987年3月份，国务院共发布税收草案25个，财政部或税务局发布实施细则53个，他们都是支配我国税收的普遍规则。

(二) 执法权。行政机关组织和管理国家事务的活动是一种执法活动，他不应根据“首长意志”活动，而应根据法律、法规、规章，他的活动是适用法律、法规、规章于具体事件的活动。我国现在已经有了组织和管理国家事务的几十个法律，包括国务院组织法、地方各级人民政府组织法等，已经有了几百个行政法规，行政规章则有成千上万。现在，再也不能说行政机关的活动是“无法可依”了，相反的，大部分已经是“有法可依”了，比如，公安部门的活动可以根据的法律有《治安管理处罚条例》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》、《居民身份证条例》等，还有一大批行政法规和规章，涉及的有枪支、刀具、劳动教养、收容审查、电网安装、民用爆炸物品管理、测量标桩、烟花爆竹管理、消防、风景名胜区等各方面的行政管理。公安部门在管理这些事务时，都是有法可依的，因此，不能认为行政机关只是执行政策的机关。随着有关行政管理的法律、法规和规章的完善，行政机关的行为将全部成为执法行为。

(三) 部分司法权。从广义上说，司法权是指适用法律解决法律争端的权力。在这个意义上，行政机关也有一定的司法权。行政机关的司法权主要是指他有权处理行政机关同

其管理对象的争议。比如，公安分局认为某人违反了“治安管理条例”给予了处罚，被处罚人不服，认为分局罚的不对，这叫行政争议，它是一个法律争端，处罚人认为适用法律正确，被处罚人则认为它违反了法律。在这种情况下，根据《治安管理处罚条例》，被处罚人就要向公安局申诉，请求公安局复议。复议就是解决分局同被处罚人之间的法律争端的活动。行政争议除发生在行政机关同公民之间以外，还发生在行政机关同其管理的企事业单位、社会团体之间。

这是说，行政机关行使其司法权是通过行政复议进行的，采用的方式通常是再作一个行政裁决或决定，其内容可能是维持原来的决定，或者撤销原来的决定，也可能是另作一个决定取代原来的。

但是，法律授予行政机关的司法权又是不完全的，只是初步的，如果当事人对行政机关所作的复议裁决或复议决定不服，还允许当事人向人民法院起诉，人民法院的裁决才是最终的裁决。这是说，行政机关享有的是初步司法权，司法机关享有的是最终解决法律争端的权力。

二、行政机关的羁束权限和自由裁量权限

行政机关行使权力要受到法律的约束。依照法律对其权力的约束是否严格、是否留有余地，行政机关又有两种权限：一是羁束权限，二是自由裁量权限。

（一）羁束权限。由于法律明确规定了条件以及在这种条件出现时行政机关唯一能采取的措施，行政机关因此受到