

行政诉讼法讲座

主编 陈基余

副主编 朱孝池 王如实



安徽人民出版社

主 编 陈基余

副主编 朱孝池 王如实

撰稿人（以姓氏笔划为序）

王如实 朱 敏 朱孝池

李华楠 李彤林 陆一平

沙奇志 张书明 奚之龙

序

加强法制，是国家长治久安的一项战略措施。建立行政诉讼制度，则是加强法制的重要步骤，也是我国社会主义法制日臻完善的重要标志。

行政诉讼，其性质是司法监督，属于国家法律监督的一种特殊形式。其特征是行政相对人因不服行政处理决定，依法向人民法院起诉，通过审判机关对行政案件的审理，即对行政机关具体行政行为的合法性的审查，实现对政府的监督。监督是健全的行政管理所不可缺少的，它保证行政管理实现社会主义国家的职能。

将于今年十月一日开始施行的《行政诉讼法》，是我国社会主义法律体系中与《刑事诉讼法》、《民事诉讼法（试行）》相并列的又一重要基本法律。它的颁布和实施，为人民法院正确、及时地审理行政案件提供了法律保证，使我国的行政审判工作进入了一个新阶段。

《行政诉讼法》充分体现了宪法精神。我国宪法第41条规定，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”。行政机关管理范围十分广泛，它涉及人身、财产、经营权，与广大人民有着直接、普遍、密切的关系。因行政管理人员的违法、失当而引起行政争议的事是常会发生的。制定《行政诉讼法》，

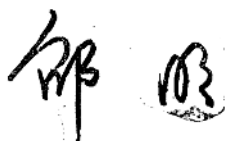
建立健全行政诉讼制度，使宪法原则具体化，为公民、法人和其它组织实现其权利提供了有效的保障。有人说，《行政诉讼法》是一部“民告官”的法，是有一定道理的。

《行政诉讼法》也是维护和监督行政机关依法行使职权的法。行政机关和人民法院在实现社会主义法制和民主方面的目标是一致的。行政管理是否正确，是否强有力，关系着国家的兴衰和人民群众的切身利益。对各种违法行为进行必要的行政处罚，是法律、法规授予行政执法机关的权力。如听任各种违法行为泛滥，社会秩序、经济秩序就不能正常，国家和人民群众的利益必将遭到危害。对行政机关依法作出的具体行政行为，人民法院应该坚决依法维护。同时，人民法院对于行政管理也要依法实行监督，通过监督，防止、纠正行政机关的违法或不当的具体行政行为，促进行政机关及其工作人员克服官僚主义，提高行政效率，当好人民公仆。这种监督，是其他监督所不能代替的。行政机关应自觉接受人民法院的监督，支持人民法院独立行使审判权。当然，在贯彻执行《行政诉讼法》的过程中，难免会出现一些认识上的分歧，这是正常的。只要坚持“以事实为根据，以法律为准绳”的原则，是可以妥善解决的。行政机关应该充分尊重、信任、支持人民法院依法审判行政案件。

《行政诉讼法》的颁布实施，对政府工作关系之大，是不言而喻的。过去，政府部门的有些同志往往习惯于运用单纯的行政手段解决经济生活和社会生活中的各种问题。这种情况，已经越来越不适应改革和社会发展的需要。行政管理必须法制化，才能保证它的合法、高效和坚持社会主义方向，因此，对政府部门的工作人员来说，做好《行政诉讼法》实

施前的各项准备工作，抓紧学习《行政诉讼法》，并对各环节作一番对照检查，显得尤为重要。这样做，可以避免在今后的行政诉讼中处于被动的地位。

正当开展学习、宣传、普及《行政诉讼法》活动的时候，由陈基余同志主编、省高级人民法院行政审判庭和省政府办公厅法规处合编的《行政诉讼法讲座》一书，由安徽人民出版社出版了。该书简明扼要地介绍了《行政诉讼法》的基本原则和主要内容，以及行政执法和行政诉讼的一些基本知识，兼有理论性、资料性和实用性的优点。政府法制工作者和司法审判工作者联合编写本书，表明省高级人民法院和省政府办公厅的同志对宣传和实施《行政诉讼法》的重视。我相信，《行政诉讼法讲座》一书的出版，将对广大读者学习《行政诉讼法》提供一定的帮助。



一九九〇年二月二十一日

目 录

第一讲	什么是行政诉讼法.....	(1)
第二讲	行政诉讼法与行政法的关系.....	(14)
第三讲	什么是行政行为.....	(28)
第四讲	行政诉讼的审判机关与审判组织.....	(42)
第五讲	行政诉讼的受案范围与管辖.....	(51)
第六讲	行政诉讼参加人.....	(71)
第七讲	行政诉讼案件的提起与受理.....	(89)
第八讲	行政诉讼案件的审理.....	(107)
第九讲	行政诉讼案件的裁判与执行.....	(132)
第十讲	行政侵权赔偿.....	(150)

附 录:

中华人民共和国行政诉讼法.....	(160)
关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》 的说明.....	(175)
部分行政管理法律、法规与行政执法 知识问答.....	(183)
一、治安.....	(183)
二、工商.....	(188)
三、税务.....	(197)
四、资源.....	(199)

五、卫生.....	(211)
六、药品管理.....	(218)
七、环境保护.....	(220)
八、交通.....	(228)
九、海关.....	(240)
十、邮政.....	(243)
十一、金融财政.....	(244)
十二、计量.....	(247)
十三、统计.....	(250)
十四、价格.....	(251)
十五、城乡建设.....	(254)
十六、劳动保护.....	(257)
十七、商检.....	(261)
十八、检疫.....	(262)
十九、专利.....	(264)
二十、计划生育.....	(265)
二十一、文物保护.....	(267)

第一讲 什么是行政诉讼法

一、什么是行政诉讼

（一）诉讼的含义

从字义上说，诉，就是告诉、控告；讼就是争辩是非曲直。因此，诉讼就是指一方控告，一方辩护，双方进行争辩，以明辩是非曲直。这种诉讼通常是在国家司法机关的主持下进行的。

根据诉讼的内容与形式的不同，一个国家的诉讼包括刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三大系统。刑事诉讼解决的是司法机关如何追究和惩罚犯罪的问题；民事诉讼解决的是平等主体间民事权利义务的争议；行政诉讼解决的是行政机关的具体行政行为是否合法、正确以及相关联的行政争议。

（二）行政诉讼的含义

根据《行政诉讼法》第2条的规定，我国的行政诉讼是指公民、法人或其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，依照《行政诉讼法》和有关法律、法规向人民法院提起诉讼，由人民法院进行审理并作出裁判的诉讼制度。这一规定表明，行政诉讼是通过人民法院审查国家行政机关的具体管理活动是否合法，以解决行政机关与管理相对人之间因行政管理而引起的争议。行政诉讼是以行政管理相对人不服行政管理为前提，并以行政管理相对人向人民法院起诉为起点。

根据行政诉讼的含义，行政诉讼具有以下的特点：

1、行政诉讼的原告只能是作为行政管理相对人的个人或组织。这里的“个人”包括我国公民、外国人和无国籍人在内的自然人；“组织”指我国法人和非法人组织以及有关的外国组织。

2、行政诉讼的被告只能是行使行政权力，作出具体行政行为（包括不作为）的行政机关，以及法律、法规授权实施某种具体行政行为的组织。

3、行政诉讼的标的是个人、组织对国家行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为不服，请求法院予以裁判的行政权利义务关系。对于行政机关抽象行政行为不服所引起的行政争议，以及对于立法机关、司法机关行使权力、执行职务的行为，不能提起行政诉讼，只能依照法律的有关规定通过其他途径解决。

4、被诉行政行为必须是我国《行政诉讼法》及有关法律、法规明文规定可以向人民法院起诉的行政行为。凡法律、法规没有条款规定可以向人民法院起诉的，人民法院不予受理。

（三）行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的联系与区别

行政诉讼同刑事诉讼、民事诉讼一起，构成了我国三大诉讼制度。这三种诉讼制度的共同点，都是人民法院行使宪法赋予的审判权，都是法院查明事实真相，适用法律，惩处违法或犯罪行为，保护当事人合法权益的司法形式。但是，由于这三种诉讼各自处理的案件的性质不同，因此，行政诉讼同刑事诉讼、民事诉讼在审理的目的、适用的实体法等方面有明显的区别：

1、诉讼目的不同。刑事诉讼所要解决的是犯罪与刑罚的

问题：民事诉讼所要解决的是平等主体间民事权利义务的争议；行政诉讼所要解决的是行政机关的具体行政行为是否合法以及相关行政争议。

2、提起诉讼的主体不同。刑事诉讼除自诉案件由自诉人提起诉讼外，其余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，原告起诉后，被告可以提起反诉；行政诉讼则只能由行政管理的相对人提起，行政机关始终为被告，既没有起诉权，也没有反诉权。

3、适用的法律不同。刑事诉讼中适用的实体法是《刑法》和单行刑事法律，适用的程序法是《刑事诉讼法》；民事诉讼中适用的实体法是民法通则和其他单行民事法律、法规，适用的程序法是《民事诉讼法（试行）》；而在行政诉讼中适用的实体法是有关行政管理法律和法规，在程序上适用《行政诉讼法》。

4、当事人进行诉讼的方式不同。刑事诉讼由公诉人负责提供被告人有罪的证据并加以证明，被告人只能提供自己罪轻或无罪的证据，为自己辩护；民事诉讼的双方当事人的举证责任是对等的，“谁主张，谁举证”，双方均有对等的辩论和质证的权利；行政诉讼中，被告（行政机关）对作出的具体行政行为负举证责任，并承担举不出证据可能败诉的结果。

（四）什么是行政诉讼法

行政诉讼法是调整人民法院和诉讼参加人在解决行政争议过程中所进行的活动，以及在这些活动中所形成的各种关系的法律规范的总称。简单地说，行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。行政诉讼法具有两方面的职能：一方

面规定行政诉讼活动的程序；另一方面调整行政诉讼法律关系。我国的行政诉讼法，既是人民法院处理行政案件的“操作规程”，又是当事人和其他诉讼参加人进行诉讼活动所必须遵守的规则。

对行政诉讼法有广义和狭义两种理解。广义行政诉讼法是指有关行政诉讼的一切法律规范。它包括宪法、法律、行政法规以及最高法院有关行政诉讼的规范性文件等。狭义行政诉讼法是指单独的行政诉讼法典，它是由国家最高权力机关制定的，调整行政诉讼法律关系的专门法，在我国特指《中华人民共和国行政诉讼法》。

行政诉讼法，不仅是保障宪法得到贯彻实施的重要基本法律，也是保证行政法律法规得到贯彻实施的重要基本法律。行政诉讼法的实施，必将使行政诉讼法律化、制度化。这对于规范当事人的诉讼行为和法院的审判活动，保障人民法院正确、及时地审理行政案件，有着十分重要的意义。

二、行政诉讼法的立法根据和立法目的

（一）行政诉讼法的立法根据

1. 根据宪法制定行政诉讼法。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，都必须以宪法为根据，贯彻宪法的基本原则。行政诉讼中的一些基本原则，都是根据宪法的原则来确定的。

宪法规定：“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”，“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。依法对行政争议独立行使

裁判权：独立地运用国家强制力依法排除行政诉讼活动中的障碍；对证据的认定有权作出自己的判断。

宪法规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”，“一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。”根据这一原则，行政诉讼法为诉讼主体的诉讼活动提供了比民事诉讼法更多的保障，使当事人在诉讼中处于平等的诉讼地位，享有平等的诉讼权利。

宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严”，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”根据这一原则，同宪法相抵触的法律，法规对法院审判没有拘束力。

宪法规定，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”。根据这一原则，行政诉讼法规定人民法院关于行政机关违法的具体行政行为可以判决撤销，显失公正的可以变更，公民或组织认为行政机关的不作为使其合法权益受到侵害，行政侵权使其受到损失，可以向人民法院起诉。

总之，宪法是制定行政诉讼法的根据，行政诉讼法可以保护宪法赋予公民和组织的权利的贯彻实施。

2.根据党的十三大精神。党的十三大报告指出：“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其它违法、违纪行为。”十三大报告还指出：“发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社

会主义民主政治的过程”。“应当通过改革，使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化，并在政治上创造出比发达的资本主义国家更高更切实的民主”。制定行政诉讼法是政治体制改革的重要内容，也是我国社会主义民主政治建设的重要步骤。

建设社会主义民主政治既要“依法制止滥用权利和自由的行为”，又要“使宪法规定的公民权利和自由得到保障”。一方面要防止侵犯公民权利的现象发生；另一方面如果侵犯公民权利发生了，行政诉讼法应当提供切实的救济方法。

建设社会主义民主政治，一方面要维护国家行政机关依法进行管理，另一方面也要监督行政机关依法行使职权。行政机关的具体行政行为合法，法院应当依法维护，保证行政机关的决定贯彻执行。反之，法院就应当撤销或变更，依法保护公民或组织的合法权益。对国家行政机关及其工作人员的行政行为依法监督，也是防止和克服腐败现象，密切干群关系，保证社会稳定的重要措施，具有深远的意义和作用。

（二）行政诉讼法的立法目的

《行政诉讼法》第1条规定：“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。”这一规定，指出了我国行政诉讼法的立法根本目的，体现了我国行政诉讼法的精神实质。

1、保证人民法院正确、及时审理行政案件。行政诉讼法是人民法院审理行政案件的“操作规程”，因此，行政诉讼法的目的，首先是为了保证人民法院审理行政案件。

行政诉讼法要求人民法院审理行政案件要正确、及时。所谓正确，就是要求人民法院在查明案件事实的基础上，正确适用法律，作出正确的裁判。查明事实，是指查明行政机关作出具体行政行为所根据的事实和行政争议的事实，把这两方面的事实搞清楚了，才能作出正确的裁判。正确适用法律，既包括正确适用实体法，也包括正确适用程序法。实体法是指规定公民、法人或者其他组织权利义务关系的法律。程序法是指保证实体法所规定的权利义务得以实施而制定的程序性法律。所谓及时，就是要求人民法院在行政诉讼的各个阶段，都要依照行政诉讼法规定的期限审理案件。如一审应在三个月内结案，二审应在二个月内结案。这是为了防止对行政案件审理久拖不决，使公民的被侵害的合法权益得到尽快救济。

2、保护公民、法人或者其他组织的合法权益。由于行政机关行使行政权的范围具有广泛性，涉及政治生活、经济生活和其他社会生活的各个方面，直接关系到公民、法人或者其他组织的权利义务。行政权还具有强制性，如果公民、法人或者其他组织不遵守行政法律规范，不履行依法应当履行的义务，行政机关可以运用行政处罚、行政强制措施等手段，促使他们遵守或者履行。行政权所具有的广泛性和强制性，对于国家的安定团结，四化建设的顺利进行，以及公民、法人或其他组织的合法权益的保护是十分重要的。但是，正因为行政权具有广泛性和强制性，如果行政机关及其工作人员在行使行政权时带有主观随意性，就有可能侵犯公民、法人或其他组织的合法权益。事实上行政机关或其工作人员滥用职权，以权谋私，侵犯公民、法人或其他

组织合法权益的现象时有发生，严重损害了国家行政机关的声誉，践踏了为人民服务的宗旨。有了行政诉讼法，公民、法人或其他组织就可以依法提起诉讼，运用法律武器维护自己的合法权益。人民法院通过纠正行政机关的违法行政行为，保护公民、法人或其他组织的合法权益。

3、维护和监督行政机关依法行使行政职权。人民法院运用审判职能，通过对行政案件的审理，对行政机关合法的具體行政行为依法判决维持，从而维护行政机关的行政职能，保证合法行政行为得以贯彻执行。对于违法的具體行政行为判决撤销或部分撤销，并可以判决行政机关重新作出具体行政行为，对行政处罚显失公正的还可以判决变更，从而使行政机关违法的行政行为得以及时纠正，避免造成损失。这种监督还可以预防行政机关的违法行为，促进行政机关依法办事。

三、行政诉讼法的基本原则

行政诉讼法的基本原则是宪法和法律规定的，反映了行政诉讼法的基本特点和精神实质，是解决和处理行政案件时必须遵循的基本行为准则。根据行政诉讼的特点，行政诉讼法的基本原则可分为一般原则和特有原则。

（一）行政诉讼法的一般原则

行政诉讼法的一般原则，也称共有原则，是指行政诉讼法与刑事诉讼法、民事诉讼法相同的原则，包括：

- 1、人民法院审理行政案件，独立行使审判权的原则；
- 2、以事实为根据，以法律为准绳的原则；
- 3、诉讼当事人在适用法律上一律平等的原则；

- 4、两审终审的原则；
- 5、合议的原则；
- 6、回避的原则；
- 7、辩论原则；
- 8、公开审判的原则；
- 9、使用本民族语言文字进行诉讼的原则；
- 10、人民检察院对审判活动实行法律监督的原则。

（二）行政诉讼法的特有原则

行政诉讼法的特有原则，是指不适用于其他诉讼，而仅为行政诉讼所特有的基本原则，包括：

1、人民法院特定主管原则。与刑事案件、民事案件由人民法院管辖不同，行政案件只有一部分归人民法院管辖。也就是说，人民法院只主管法律规定由法院主管的那一部分行政案件，而不是全部行政案件。根据《行政诉讼法》第11条规定，人民法院主管行政机关具体行政行为侵犯了公民、法人和其他组织的人身权利和财产权利的行政案件，以及法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

2、只对具体行政行为是否合法进行审查的原则。人民法院审理行政案件，是对具体行政行为是否合法进行审查，对具体行政行为是否合理基本不予审查。这是因为：

第一，行政权、审判权是国家行政机关和审判机关各自依法行使的不同职权。行政权是指国家管理行政事务的权力，为使行政机关根据不同情况，及时有效地管理行政事务，法律、法规赋予行政机关在法定范围内有自由裁量权。具体行政行为是否适当是属于行政权范围内行使自由裁量权的问题，原则上由行政机关通过复议程序解决。审判权则是

法院依法审判案件的权力。人民法院审理行政案件，原则上不能代替行政机关作出决定，只能在审查具体行政行为是否合法的基础上，作出维持或撤销的判决。

第二，行政诉讼的目的是保护公民、法人或者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，要达到这一立法目的，就必须认真审查具体行政行为的合法性，否则就不能达到行政诉讼的立法目的。

3、行使有限司法变更权的原则。《行政诉讼法》第54条第4款规定：“行政处罚显失公正的，可以判决变更”。根据这一原则，人民法院在审理行政案件中，发现显失公正的行政处罚，有权判决变更。但人民法院以判决的方式改变具体行政行为是有限的，必须有两个前提：

第一，必须是行政处罚，而不是其他具体行政行为。

第二，必须是显失公正的行政处罚，而不是一般处罚不当。显失公正的行政处罚，属非常不合理的行政处罚。行政机关在法定范围内的行政处罚，一般不应视为“显失公正”如果确属畸轻畸重，人民法院就可以适用“显失公正”的规定，判决变更行政机关的行政处罚决定。

4、不适用调解的原则。行政诉讼与民事诉讼不同，民事诉讼当事人有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利和诉讼权利。因此，法院审理民事案件，应当进行调解，并且可以用调解方式结案。而在行政诉讼的当事人中，相对人一方虽然享有处分其实体权利和诉讼权利的自由，但被告一方是依法行使行政管理职权的行政机关，它所作出的具体行政行为是法律赋予的权力，是代表国家行使职权，该作出什么行政处罚或处理决定，就应作出什么处罚或处理决定。作为