

● 主编 曹淑芳 副主编 郑平菊

《中华人民共和国行政诉讼法》

教程

南开大学出版社

《中华人民共和国行政诉讼法》教程

主 编 曹淑芳

副主编 郑平菊

南开大学出版社出版
(天津八里台南开大学校内)
新华书店天津发行所发行
天津市北郊区第一印刷厂印刷

1990年10月第1版

1990年10月第1次印刷

开本: 850×1168 1/32

印张: 7.75

字数: 187千字

印数: 1—5000

ISBN 7-310-00365-9/D·26

定价: 4.00元

撰稿人 （以姓氏笔划为序）

王泽庆 孙国英 李建洲

郑平菊 曹淑芳

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》是我国第一部规定民怎样告官、官怎样应诉的诉讼程序法。它的颁布和实施，必将对我国社会主义法制建设产生深远的影响。为配合《中华人民共和国行政诉讼法》的普及和实施，我们编写了这本教程。目的在于以此教程，为推动我国行政诉讼法的普及和实施尽微薄之力。

由于时间仓促，水平所限，内容难免有缺点和错误，诚恳地欢迎读者提出批评意见。

编 者

一九九〇年八月二十日

目 录

第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼的概念和特征.....	(1)
第二节 行政诉讼法律关系.....	(10)
第三节 我国行政诉讼的产生和发展.....	(19)
第四节 行政诉讼的基本原则.....	(27)
第二章 行政诉讼受案范围	(38)
第一节 受案范围概述.....	(38)
第二节 我国行政诉讼的受案范围.....	(41)
第三章 行政诉讼管辖	(56)
第一节 管辖概述.....	(56)
第二节 级别管辖.....	(59)
第三节 地域管辖.....	(62)
第四节 移送管辖、指定管辖和移转管辖.....	(66)
第四章 行政诉讼参加人	(71)
第一节 当事人.....	(71)
第二节 共同诉讼人.....	(77)
第三节 第三人.....	(79)
第四节 诉讼代理人.....	(81)
第五章 行政诉讼证据	(86)
第一节 行政诉讼证据的概念和特征.....	(86)
第二节 行政诉讼证据的种类.....	(90)

第三节	举证责任·····	(100)
第四节	证据的收集和保全·····	(103)
第五节	证据的判断·····	(107)
第六章	起诉和受理·····	(110)
第一节	起诉的概念和条件·····	(110)
第二节	人民法院对起诉的审查和受理·····	(119)
第七章	审理程序·····	(122)
第一节	审理程序的概念·····	(122)
第二节	审理中应注意的问题·····	(123)
第八章	第一审程序·····	(126)
第一节	审理前的准备·····	(126)
第二节	开庭审理·····	(129)
第三节	行政案件的判决·····	(133)
第四节	第一审行政判决的法律效力·····	(140)
第九章	第二审程序·····	(142)
第一节	第二审程序的概念和意义·····	(142)
第二节	上诉案件的提起、受理和撤回·····	(144)
第三节	上诉案件的审理·····	(149)
第四节	上诉案件的裁判·····	(150)
第十章	审判监督程序·····	(154)
第一节	审判监督程序的概念和意义·····	(154)
第二节	审判监督程序的提起·····	(156)
第三节	再审案件的审理·····	(160)
第十一章	审理程序中的其他问题·····	(162)
第一节	行政裁定和决定·····	(162)
第二节	撤诉和缺席判决·····	(166)
第三节	延期审理·····	(168)
第四节	审理的中止和终结·····	(170)

第五节	审理的期限和延长审限·····	(172)
第六节	对妨害行政诉讼的强制措施·····	(174)
第七节	移送·····	(178)
第十二章	行政诉讼的执行·····	(180)
第一节	执行的概念和意义·····	(180)
第二节	执行机关和执行根据·····	(182)
第三节	执行措施·····	(186)
第十三章	侵权赔偿责任·····	(194)
第一节	侵权赔偿责任的概念和特征·····	(194)
第二节	侵权赔偿责任的构成要件·····	(199)
第三节	侵权赔偿的原则及程序·····	(205)
第十四章	涉外行政诉讼·····	(210)
第一节	涉外行政诉讼的概念·····	(210)
第二节	涉外行政诉讼的一般原则·····	(212)
第三节	涉外行政诉讼的其他规定·····	(213)
附录		
	中华人民共和国主席令第16号·····	(216)
	中华人民共和国行政诉讼法·····	(216)
	关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》	
	的说明·····	(230)
	国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》	
	的通知·····	(237)

第一章 行政诉讼概述

第一节 行政诉讼的概念和特征

一、行政诉讼的概念

什么是行政诉讼？由于世界各国的国情不同，法律制度不同，行政诉讼制度各具特色，差异很大，因而各国对行政诉讼的理解也不相同，各国关于行政诉讼的概念不可能一致。根据我国行政诉讼法的规定，我国行政诉讼是指人民法院在案件当事人和其他诉讼参与人参加下，审理和解决行政争议的活动。

上述概念包含三方面内容：

（一）行政诉讼是人民法院依照司法程序审理和解决行政争议的活动。这里强调的是行政争议的受理机关。

行政争议通常是指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争议。

行政争议可以通过不同的途径，采用不同的程序解决，根据我国法律规定，行政争议有的由国家权力机关解决；有的由国家行政机关解决；有的由国家司法机关即人民法院解决。只有人民法院按司法程序解决行政争议才是行政诉讼。

（二）行政诉讼是人民法院审理行政案件的活动。这里强调的是人民法院审理案件的性质。

因人民法院审理的案件性质不同，才有行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼之分。行政诉讼是人民法院审理行政案件的活动。所谓行政案件是指公民、法人或其他组织，不服行政机关的具体行政行为，依法向人民法院起诉，人民法院依法受理的案件。这

就是说，人民法院受理的案件，双方当事人必须有一方是实施具体行政行为的行政机关，而且当事人的争议是因行政机关的具体行政行为引起的，否则不是行政诉讼。

（三）行政诉讼不仅包括人民法院的审判活动，还包括双方当事人，其他诉讼参与人的活动。他们各自在诉讼活动中所起的作用不同，影响不同，其中人民法院的审判活动起着主导作用，对于行政诉讼活动具有决定意义。

以上三个方面包含了行政诉讼的完整内容。

从行政诉讼的概念可以看出，行政诉讼必须具有以下条件：

（一）原告必须是行政管理相对人。

什么是行政管理相对人呢？从行政法学的角度讲，行政管理相对人就是受国家行政机关管理的人，包括公民、法人或其他组织。

（二）被告是行使国家行政权力的行政机关，或由法律、法规授权的组织。

行政机关既包括最初作出具体行政行为的行政机关，也包括对具体行政行为进行复议的行政机关。

（三）行政诉讼是因为原告不服行政机关在行政管理中实施的具体行政行为，如行政处罚决定、行政强制措施等，向人民法院提起的诉讼。

（四）必须符合法律规定的受案范围，即属于人民法院主管的案件。

（五）必须在法定期限内向有管辖权的人民法院起诉。

二、行政诉讼的特征

行政诉讼的特征是指行政诉讼与其他诉讼制度以及其他解决行政争议的制度相比，自身独具的或者较为突出的特点。

我国诉讼制度有刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼三种，它们都是在人民法院主持下，在案件当事人参加和其他诉讼参与人配

合下，为解决案件，依照诉讼程序进行的司法活动。我国解决行政争议除行政诉讼制度外，还有行政复议制度，为了说明行政诉讼的特征，首先要了解行政诉讼与其他诉讼的区别，行政诉讼与行政复议的区别。

（一）行政诉讼与刑事诉讼的区别

为追究被告的刑事责任而进行的诉讼活动是刑事诉讼。行政诉讼与刑事诉讼有明显的区别，主要是：

1. 案件性质不同。刑事诉讼审理的是刑事案件，即司法机关立案审理的触犯刑律的案件，被告是被指控触犯刑律应受到刑事处罚的罪犯。行政诉讼审理的是行政案件，被告是行使行政权力的行政机关或法律法规授权的组织。

2. 诉讼目的不同。刑事诉讼是为了查明犯罪事实，揭露犯罪，惩罚罪犯，保护人民；行政诉讼是为了审查行政机关的具体行政行为是否合法，解决行政争议，保护公民、法人或其他组织的合法权益。

3. 诉讼提起人不同。刑事诉讼一般由人民检察院代表国家提起公诉，自诉案件由被害人向人民法院提起诉讼；行政诉讼由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的公民、法人或者其他组织提起诉讼。

4. 适用法律不同。二者无论适用实体法、程序法均不相同。刑事诉讼适用刑事法律规范，如中华人民共和国刑法以及其他惩治犯罪的法律法规，程序法适用刑事诉讼法等；行政诉讼适用行政法律规范以及行政诉讼法等程序法。

5. 审理案件的程序不同。刑事诉讼按刑事诉讼法规定的程序审理；行政诉讼法按行政诉讼法规定的程序审理，二者截然不同。

（二）行政诉讼与民事诉讼的区别

人民法院为解决民事案件，在双方当事人和其他诉讼参与人

的参加下，依法审理的活动是民事诉讼。

行政诉讼与民事诉讼有密切联系，纵观世界各国诉讼制度的发展，可以看出民事诉讼制度的产生先于行政诉讼制度，一般说来，在没有行政诉讼制度，或行政诉讼制度不健全的情况下，人民法院审理行政案件，往往采用审理民事案件的程序，以我国为例，我国一九八二年的民事诉讼法（试行）就明确规定，人民法院审理的行政案件适用民事诉讼法，正因行政诉讼与民事诉讼有密切联系，二者有许多相同之处，但是行政诉讼与民事诉讼毕竟是两种不同的诉讼制度，在许多方面有明显区别，不能将二者混淆，它们的区别主要表现在以下几点：

1. 案件性质不同。民事诉讼是解决平等主体的公民之间，法人之间，公民与法人之间的民事权利义务之争；行政诉讼是为解决在行政管理中管理者（国家行政机关）与被管理者（公民、法人或其他组织）之间的行政争议。

2. 诉讼目的不同。民事诉讼是为了确定双方当事人的民事权利义务，保护当事人合法的民事权益；行政诉讼是为了确认国家行政机关的具体行政行为是否合法，维护行政机关合法的行政行为，撤销其违法的行政行为，对显失公平的行政行为，人民法院可以判决变更，以维护公民、法人或其他组织的合法权益。

3. 诉讼当事人不同。民事诉讼的当事人是平等的民事主体；行政诉讼的当事人一方必须是作出具体行政行为的行政机关，或法律、法规授权的组织；另一方是作为相对人的公民、法人或其他组织，他们之间是管理与被管理的关系。

4. 提起诉讼的先行条件不同。所谓起诉的先行条件一般是指在提起诉讼之前，必须经有关机关按法定程序对某一问题进行处理并作出处理决定，对于这种处理决定不服才能提起诉讼。这种起诉之前有关机关所做的处理决定就是提起诉讼的先行条件。

民事诉讼不需要先行条件，只要双方当事人对民事权利义务

有争议，任何一方都可以向人民法院提起诉讼。有的虽然也可先经有关部门调解、仲裁，但这不是法定程序，因而不是起诉的先行条件。例如，我国经济合同法规定，经济合同纠纷，当事人任何一方均可向国家规定的合同管理机关申请调解或仲裁，也可以直接向人民法院起诉，因为经济合同纠纷是平等主体之间的民事纠纷，当事人可以直接向人民法院起诉而不需要起诉的先行条件。

行政诉讼一般要求起诉前先有行政机关的行政处理决定，相对人不服行政机关的这一决定才能向人民法院提起行政诉讼。行政机关的行政处理决定就是行政诉讼的先行条件。按照法律规定，行政诉讼的先行条件可以是行政机关最初的处理决定。需经复议的，必须是复议机关的复议裁决。也就是说，没有行政机关的处理决定或复议机关的复议裁决，一般不能提起行政诉讼。

5. 适用法律不同。民事诉讼适用民事法律规范，例如民法通则、继承法、婚姻法等，程序法如民事诉讼法等法律规范；行政诉讼适用行政法律规范以及行政诉讼法等程序法。

6. 举证责任不同。举证责任是指在诉讼中，当事人向人民法院提供证据，证明自己的诉讼主张，如果不能举证，应承担因此而产生的法律后果的法律制度。

在民事诉讼中当事人有同等的举证责任，我国民事诉讼法第五十六条规定当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。可见，民事诉讼实行谁主张权利谁负责举证，在行政诉讼中被告负有主要举证责任。行政诉讼法第三十二条规定：“被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。”

为什么行政诉讼与民事诉讼的举证责任不同呢？这是由行政法律关系与民事法律关系各自的特点所决定的。

民事诉讼的当事人，在民事法律关系中是平等的民事主体，

主张权利的一方应当知道，也完全可以知道自己合法权益被侵害的根据，如果他自己提不出充分确凿的证据，说明他主张权利是没有根据的。而行政诉讼中的当事人在行政法律关系中双方的地位是不平等的，行政机关是管理者，公民、法人和其他组织是被管理者，行政机关的地位优于公民、法人或其他组织，行政机关凭借行政权可以根据自己单方面意志实施具体行政行为，相对人可能不了解或不完全了解行政机关实施具体行政行为的根据，因此要求他们提供行政机关侵犯其合法权益的证据是有困难的。而行政机关却完全有条件向人民法院提供作出具体行政行为的证据，因为行政机关在作出具体行政行为时必须在进行调查研究的基础上，掌握充分的事实，并有充分的法律根据，因此在行政诉讼中由作为被告的行政机关负主要举证责任是理所当然的。从另一方面讲，行政机关只有积极主动地向人民法院提供证据，才能证明自己所作的具体行政行为的合法性，才能取得胜利。

在行政诉讼中被告负主要举证责任，并不意味着作为原告的公民、法人或者其他组织在任何情况下都不必提供证据。相反，为了证明自己的诉讼请求是合法的，在必要时，原告也应向人民法院提供行政机关侵犯自己合法权益的证据。所以，我国行政诉讼法又规定人民法院有权要求当事人提供或补充证据，这其中当然也包括原告有提供证据的责任。与民事诉讼不同的是原告不会因不能提供证据而败诉。

7. 当事人的诉权不同。诉权是当事人向人民法院起诉、应诉、请求人民法院保护其合法权益的权利。由于行政诉讼与民事诉讼的性质不同，诉讼当事人不同，所以当事人的诉权也不相同。

民事诉讼的当事人，在民事法律关系中是平等的民事主体，所以，在民事诉讼中，他们的诉权是对应的，如任何一方都可以

提起诉讼，成为民事诉讼的原告，也都可能成为被告。原告起诉，被告有权提起反诉。在行政诉讼中，当事人的诉权是不同的。如作为行政管理主体的行政机关不能提起行政诉讼，只能作为行政诉讼的被告，在诉讼中也无权反诉。而受行政机关管理的公民、法人和其他组织有权提起行政诉讼，成为行政诉讼的原告。这是由作为行政主体的行政机关在行政法律关系中的地位所决定的。国家行政机关在行政管理中代表国家行使行政权，享有单方面的行政处理职权。例如，行政机关可以依法对相对人进行行政处罚，采取行政强制措施，而不需征得相对人的同意。相对人不服行政处理决定，行政机关可以凭借权力依法自行强制执行或申请人民法院强制执行，而不需要起诉。而作为相对人的公民、法人或其他组织，必须服从行政机关的管理。如果认为行政机关的具体行政行为侵犯了他们的合法权益，一般情况下，只能求助于人民法院通过行政诉讼撤销行政机关的违法行为。因此，法律赋予公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的权利，而作为行政管理的行政机关不能提起行政诉讼。

8. 结案方式不同。由于在民事法律关系中当事人有权处分自己的民事权利，所以人民法院审理民事案件，应当贯彻着重调解的原则。在查明事实、分清是非的基础上进行调解，使双方当事人互相谅解，在不违背法律和政策的前提下，达成协议并以调解的方式结案。而行政诉讼则不能进行调解，也不能以调解的方式结案。因为行政机关是代表国家行使行政权，这是国家赋予的权力，也是行政机关应尽的职责。行政机关无权处分这种权利。对于行政机关的行政行为，人民法院认为合法的应予维持；违法的应予撤销，而不能由原被告协商，以当事人态度决定案件的处理结果和结案方式。

（三）行政诉讼与行政复议的区别

行政复议是解决行政争议的一种方式，它与行政诉讼不同。

不服行政处理的当事人，申请原处理机关或上级行政机关审查原处理决定，並重新处理的行为是行政复议。

行政诉讼与行政复议的区别是：

1. 性质不同。行政复议是行政机关解决行政争议的活动，属于行政行为；行政诉讼是人民法院依照司法程序解决行政争议的司法活动。

2. 受理机关不同。行政复议由国家行政机关受理；行政诉讼由人民法院受理。

3. 适用的程序不同。行政复议适用行政程序，这种程序具有简便、迅速的特点。行政诉讼适用司法程序，这种程序比行政程序更为严格，有利于全面公证地解决行政争议。

4. 所处的阶段不同。二者虽然都是为了解决行政争议，但行政复议一般是解决行政争议的第一阶段，行政诉讼是解决行政争议的第二阶段。

解决行政争议是否需要进行行政复议取决于法律规定。从目前我国法律、法规的规定来看，在解决行政争议中关于行政复议与行政诉讼的关系大体有四种情况：

①必须经行政复议才能提起行政诉讼，行政复议是行政诉讼的前提条件。

例如，《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决；不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。”

②不经行政复议，当事人可以直接向人民法院提起行政诉讼。例如：《食品卫生法》第三十八条规定：“当事人对食品卫生监督机构给予的行政处罚不服的，在接到处罚通知之日起十五

天内，可以向人民法院起诉。”根据这一规定，当事人不服行政处罚，只能提起行政诉讼，不能申请行政复议。

③当事人自行决定解决行政争议的方式。有些法律规定解决行政争议是否经过行政复议，由当事人自行决定，当事人可以申请行政复议也可以直接向人民法院起诉。但如果选择了行政复议，当事人对复议决定不服的不能再提起行政诉讼。例如《中华人民共和国公民出境入境管理法》规定：“受公安机关拘留处罚的公民对处罚不服的，在接到通知之日起十五日内，可向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关作出最后裁决，也可直接向当地人民法院提起诉讼。

④当事人只能申请行政复议，不能提起行政诉讼。如商标法第三十五条规定：“对商标局撤销注册商标的决定，当事人不服的，可以在收到通知十五天内申请复审，由商标评审委员会做出终局决定，并当面通知申请人。”这项规定了行政复议并规定复议决定为终局决定。当事人不能提起行政诉讼。

我国行政诉讼法关于行政案件起诉条件的规定，充分考虑了以上几种情况。例如：规定需经行政复议的案件，不经行政复议，人民法院不予受理；对法律规定由行政机关终局裁决的具体行政行为，当事人不得提起行政诉讼。

（四）行政诉讼的特征

通过各种诉讼的对比，行政诉讼与行政复议的比较，行政诉讼的特征可归纳为以下几点：

1. 行政诉讼是人民法院审理行政案件的司法活动。目的是通过审查行政机关的具体行政行为是否合法，维护公民、法人和其他组织的合法权益。

2. 行政诉讼审理的案件是行政案件，即公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为向人民法院起诉的案件，行政诉讼的当事人必须有一方是作出具体行政行为的行政机关或法

律、法规授权的组织。

3. 行政诉讼当事人的诉权不同。作出具体行政行为的行政机关不能提起行政诉讼，是恒定的被告；行政机关的相对人，包括公民、法人或其他组织不能成为被告。

4. 行政诉讼不适用调解原则，不能以调解方式结案。

5. 行政诉讼中被告负主要举证责任。

6. 行政诉讼的提起一般需要有先行条件，即需要有行政机关的行政处理决定或行政复议决定。

第二节 行政诉讼法律关系

行政诉讼法的调整对象是行政诉讼关系，行政诉讼法律关系是行政诉讼关系被行政诉讼法调整的结果，可见行政诉讼法与行政诉讼法律关系有密切联系，因此，本节在讲述行政诉讼法律关系之前，首先讲述什么是行政诉讼法。

一、行政诉讼法的概念

行政诉讼法是指有关行政诉讼的法律规范的总称。具体地说，行政诉讼法是规定在行政诉讼中人民法院和诉讼参加人为解决行政争议所进行的各种诉讼活动，以及由这些活动所产生的各种诉讼关系的法律规范的总称。

为理解行政诉讼法的概念，作如下分析：

（一）行政诉讼法是法律规范，具有法的基本特征。

它是由国家权力机关制定并以国家强制力保障实施的行为规则，它反映了我国工人阶级和人民群众的意志和利益，是行政诉讼活动必须遵守的法律准则。

（二）行政诉讼法是调整行政诉讼关系的法律，既规定了人们在行政诉讼中的活动，又调整人们在行政诉讼中所形成的关系，从这个意义上讲，行政诉讼法是程序法。