

XING ZHENG SU SONG

行政诉讼知识 简明读本

郝凯 韶晖

云南大学出版社

责任编辑：祝万安

封面设计：向群

行政诉讼知识简明读本

郝凯 昭晖

云南大学出版社出版

昆明工学院印刷厂印装

开本：787×1092 1/32 印张：6.75 字数140 000

1990年5月第1版

1990年5月第1次印刷

印数：1—10 000

ISBN 7-81025-054-X/D·7 定价：3.00元

前 言

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议制定通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国法制建设上的又一件大事。

我国的行政诉讼制度，是根据1982年第五届全国人民代表大会制定的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》的有关规定建立的，因而，行政诉讼制度在我国是一个刚刚兴起的制度。《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条规定：“本法自1990年10月1日起施行”。行政诉讼法施行前，需要在广大干部、群众中广泛宣传，为了适应广大干部、群众学习普及行政诉讼法的需要，我们根据行政诉讼法的规定和全国各地法院近几年审理行政案件的实践和经验总结，编写了本书，并附有《中华人民共和国行政诉讼法》原文，供广大干部、群众学习参考。

编者在编写本书时，得到了北京市教授讲学团和云南大学法律系老师们的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

编 者

1990年1月

目 录

第一章 《中华人民共和国行政诉讼法》概述 ·····	(1)
第一节 《中华人民共和国行政诉讼法》 的基本内容·····	(1)
第二节 行政诉讼及行政诉讼法的概念·····	(3)
第三节 《中华人民共和国行政诉讼法》 的指导思想·····	(8)
第四节 建立行政诉讼制度的意义·····	(11)
第五节 行政诉讼的基本原则·····	(14)
第六节 行政诉讼法的效力范围·····	(33)
第七节 我国行政诉讼的发展史·····	(34)
第二章 人民法院受理行政案件的范围 ·····	(38)
第一节 确定行政诉讼范围的意义·····	(38)
第二节 人民法院受理行政案件的范围·····	(39)
第三节 人民法院受理行政案件的排除 事项·····	(51)
第三章 审判机关和审判组织 ·····	(54)
第一节 行使行政案件审判权的机关·····	(54)
第二节 行政审判组织·····	(55)

第三节	行政审判庭的建立和发展·····	(56)
第四章	我国行政案件的管辖·····	(58)
第一节	管辖的概念·····	(58)
第二节	级别管辖·····	(59)
第三节	地域管辖·····	(64)
第四节	选择管辖·····	(65)
第五节	移送管辖和管辖权的转移·····	(67)
第六节	指定管辖·····	(68)
第五章	诉讼参加人与其他诉讼参与人·····	(70)
第一节	诉讼参加人·····	(70)
第二节	诉讼参与人·····	(87)
第三节	当事人及代理诉讼的律师在 诉讼中查阅案件材料的权利·····	(88)
第六章	诉讼时效·····	(90)
第一节	诉讼时效的概念·····	(90)
第二节	《行政诉讼法》关于诉讼时效 的规定·····	(91)
第三节	诉讼时限的延长和计算·····	(95)
第七章	行政诉讼证据·····	(96)
第一节	行政诉讼证据的概念·····	(96)
第二节	行政诉讼证据的种类·····	(97)
第三节	举证责任·····	(99)
第四节	证据的收集·····	(100)
第五节	证据的审查判断·····	(101)
第六节	证据保全·····	(104)

第八章 行政诉讼中的强制措施	(106)
第一节 行政诉讼强制措施的概念及作用.....	(106)
第二节 行政诉讼强制措施的种类.....	(108)
第三节 行政诉讼强制措施的适用范围.....	(110)
第九章 行政侵权赔偿责任	(111)
第一节 行政侵权赔偿责任的概念.....	(111)
第二节 提起侵权赔偿诉讼的程序.....	(113)
第三节 侵权赔偿责任的承担.....	(114)
第十章 行政案件的裁判	(117)
第一节 行政案件裁判的概念.....	(117)
第二节 法律、法规在行政案件审判中 的地位和作用.....	(118)
第三节 行政规章在行政案件审判中的 地位和作用.....	(120)
第四节 行政案件的判决种类.....	(121)
第五节 行政案件判决、裁定的效力.....	(129)
第十一章 行政诉讼阶段	(132)
第一节 行政诉讼阶段概述.....	(132)
第二节 一审程序.....	(132)
第三节 二审程序.....	(143)
第四节 审判监督程序.....	(148)
第五节 执行程序.....	(151)
第十二章 涉外行政诉讼	(155)
第十三章 各类行政诉讼概述	(158)
第一节 选举行政诉讼.....	(158)

第二节	公安行政诉讼·····	(160)
第三节	税务行政诉讼·····	(188)
第四节	工商行政诉讼·····	(169)
第五节	专利行政诉讼·····	(172)
第六节	城市规划行政诉讼·····	(173)
第七节	卫生行政诉讼·····	(174)
第八节	环境保护方面的行政诉讼·····	(176)
第九节	自然资源保护方面的行政诉讼·····	(178)
第十节	海关行政诉讼·····	(182)
第十一节	邮政行政诉讼·····	(183)
第十二节	抵制乱摊派的行政诉讼·····	(185)
第十三节	外汇管理行政诉讼·····	(185)
第十四节	统计行政诉讼·····	(186)
第十五节	计量行政诉讼·····	(186)
第十六节	物价行政诉讼·····	(187)
第十七节	民政行政诉讼·····	(187)
第十八节	行政机关侵犯经营自主权的 行政诉讼·····	(188)
第十九节	烟草专卖方面的行政诉讼·····	(189)

附:

《中华人民共和国行政诉讼法》·····	(190)
---------------------	---------

第一章 《中华人民共和国 行政诉讼法》概述

第一节 《中华人民共和国行政诉讼法》 的基本内容

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议制定通过了《中华人民共和国行政诉讼法》（简称行政诉讼法）。《行政诉讼法》共分为十一章七十五条。各章的主要内容是：

第一章总则共十条，主要对《行政诉讼法的立法》目的、立法根据和基本原则等作出了规定。总则一章的规定，对行政诉讼具有指导作用。其中，基本原则的规定，是行政诉讼从始至终必须遵循的原则。

第二章共二条，规定了人民法院进行行政诉讼的受案范围。人民法院进行行政诉讼的受案范围，实际是规定人民法院对行政案件的主管范围。本章从正反两方面列举了人民法院可以受理哪些行政案件，不可以受理哪些行政案件；公民、法人和其他组织可以向人民法院提起哪些行政诉讼，不可以提起哪些行政诉讼。

第三章共十一条，规定人民法院受理、审判行政案件的管辖，包括级别管辖、地域管辖、选择管辖、移送管辖等问

题。了解人民法院对行政案件的管辖，便于公民、法人和其他组织进行行政诉讼，便于人民法院对行政案件的审判和执行。

第四章共七条，规定行政诉讼参加人的范围。同时对原告、被告、第三人、共同诉讼人、诉讼代理人的权利义务等作出了具体规定。

第五章共六条，对行政诉讼证据的种类、举证责任、收集证据的权限、证据保全等问题作出了具体规定。

第六章共六条，规定行政案件的起诉和受理。具体规定了行政复议与行政诉讼的关系，提起行政诉讼的诉讼时效和提起诉讼应符合的条件，同时规定了行政复议的期间，人民法院受理行政案件的期间。

第七章共二十二条，规定了人民法院审判行政案件的程序和方式。行政诉讼法是程序法，而第七章所规定的，又是人民法院审理行政案件必须遵守的程序和方式。了解行政诉讼的程序和方式，是人民法院正确、及时、合法审理裁判行政案件的保证。

第八章共二条，对人民法院发生法律效力的判决、裁定的执行和对行政机关具体行政行为的执行作了规定。执行是审理行政案件的结果，执行是履行人民法院已发生法律效力判决、裁定的保证。

第九章共三条，对行政机关的侵权赔偿责任作了规定。同时具体规定了请求行政机关赔偿的条件、程序、赔偿主体及赔偿费用的支出等问题。

第十章共四条，原则地规定了涉外行政诉讼的适用及外

国人、无国籍人、外国组织在我国进行行政诉讼的权利和义务等问题。

第十一章共二条，对行政诉讼费用及行政诉讼法的施行日期作了规定。

第二节 行政诉讼及行政诉讼法的概念

1. 诉讼的概念

诉讼通常是指司法机关在当事人及其他诉讼参与人的参加下，按照法定的程序，解决争讼的活动。

行政诉讼的概念

2. 行政诉讼是指当事人发生行政争议，一方当事人到人民法院起诉，当事人及其他参加人在人民法院的主持下依照法定程序解决行政争议的活动。简而言之，行政诉讼是指人民法院运用司法手段，按司法程序审理解决行政争议案件的活动。

行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼有其共同之处，但行政诉讼有行政诉讼本身的特点，使行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼区别开来。行政诉讼具有以下特点：

第一，行政诉讼是国家专门为解决行政争议而建立的一种诉讼法律制度。这种诉讼法律制度，解决的只限于行政争议。这就使行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼互相区别开

来。

第二，行政诉讼是由受行政机关处理的当事人提起，被告必须是行政机关。

国家为了管理好各种事务，设置了各种管理机构，这些机构各司其责，对国家事务分别进行管理。而行政管理，是国家行政机构依分工对国家各类行政事务的管理，这些管理是大量的，经常的，因而不可避免地会与管理者发生争议。为了解决这种争议，我国的行政诉讼法规定，公民、法人或其他组织对行政机关的处罚等管理不服，可以向人民法院起诉，由人民法院主持解决争议。由此可知，行政诉讼由受行政机关处理的当事人不服行政机关的处理而提起，被告必须是国家行政机关。为什么国家行政机关不能作为原告而只能作为被告呢？这是因为，国家行政机关具有行政管理权，处理权，作出处理决定的行政机关，有权对不履行行政处理决定的当事人实行强制执行或申请人民法院强制执行，因此，不必提起行政诉讼。被行政机关处理的当事人，由于其处在被管理者的地位，行政处理决定直接影响被处理者的权利和利益，当被处理者的合法权益被行政机关侵犯时，为保护自身合法权益，可根据法律的规定向人民法院起诉。根据行政诉讼的这一特点，有的行政诉讼法教材形象地把行政诉讼称之为“民告官”的诉讼。

行政诉讼虽然称为“民告官”的诉讼，但不是所有的“官府”都可以作为行政诉讼的被告。作为行政诉讼被告的，只能是国家行政机关。公民、法人或其他组织与党的机关、权力机关、审判机关等发生争议，可按不同的渠道和办

法去处理，去解决。例如，对人民法院的判决、裁定不服，可以通过上诉解决；对人民法院已发生法律效力判决、裁定有异议的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院申诉，由人民法院按审判监督程序予以解决和处理。

另外，还必须明确，大量的国家行政管理活动是由国家行政机关的工作人员进行的，但是，不服行政机关工作人员进行的某项行政管理活动，不能把行政机关工作人员作为行政诉讼的被告。这是因为，国家行政机关工作人员进行行政管理，不是代表他个人，而是代表国家行政机关执行职务，因此，国家行政机关对工作人员的职务活动，应当承担法律责任。这也是在行政诉讼中的被告只能是国家行政机关的一个依据。至于国家行政机关工作人员在执行职务中的重大过失或故意行为，行政机关在承担责任后，可以依照法律、法规的有关规定，对有责任者实行纪律处分，造成经济赔偿损失的，并可责令其部分承担或者全部承担赔偿责任。

第三，行政诉讼必须是因行政机关的具体行政行为引起的。国家行政机关的行为，有民事行为，行政行为。但是国家行政机关因民事行为引起的诉讼，不是行政诉讼，而是民事诉讼。在民事诉讼中，国家行政机关既可以是原告，也可以是被告。国家行政机关因民事行为引起的民事诉讼，适用民事诉讼法。只有国家行政机关的具体行政行为引起的诉讼，才是行政诉讼，才适用行政诉讼法。

什么是行政机关的具体行政行为？国家机关的行政行为，分为抽象的行政行为和具体的行政行为。抽象的行政行为，指国家机关为了进行行政管理，制定法规、规章，或者

其他具有普遍约束力的决定，规定，命令的行为，这种行为适用于不特定的人，并可反复施行。具体行政行为是国家行政机关在行政管理工作中，对具体的人和事所作的处理、处罚决定。如公安机关对违反治安管理的人进行治安处罚，税务机关对纳税人违反纳税规定所作的处理决定等等。具体的行政行为是由行政机关根据部门行政法规作出的单方行政行为。具体行政行为涉及到受行政管理或行政处罚当事人的权利和利益，并对被管理或处罚的当事人具有约束力。根据行政诉讼法的规定，公民、法人和其他组织对国家行政机关的抽象行政行为不能提起诉讼，而只能对国家行政机关的具体行政行为提起诉讼。

但是，必须明确，我国行政诉讼所管的具体行政行为，不包括行政机关的内部管理行为。例如，行政机关工作人员对奖惩，任免等行政机关的具体行政行为不服，不能提起诉讼，而只能通过申诉，请求上级行政机关或者监察机关予以解决。据此可知，可以提起行政诉讼的具体行政行为，只能是国家行政机关在横向管理中对已发生的事项进行处理、处罚的具体行政行为。

第四，行政诉讼的提起是以不服行政机关的具体行政行为为前提的。在国家行政管理工作中，受国家行政机关处理、处罚的公民、法人和其他组织，对国家行政机关在行政管理中所作出的具体行政行为不服，可以向人民法院提起行政诉讼。在实践中，不服行政机关的具体行政行为，往往是被处理、处罚人认为行政机关的具体行政行为违法。值得注意的是，行政机关的具体行政行为是否违法，一般是在

人民法院审理后才能确定，根据行政诉讼法的规定，具体行政行为违法包括主要证据不足，适用法律、法规错误，违反法定程序，超越职权，滥用职权，依法应当作为而不作为。

第五，行政诉讼的原告，必须是认为具体行政行为侵犯了其合法权益的公民、法人或其他组织。这一特征，是原告资格所决定的。行政机关的具体行为侵犯了公民、法人和其他组织的权益，而且行为和结果之间有直接的因果关系，才能够提起行政诉讼。提起行政诉讼的原告，只能是合法权益被行政机关具体行政行为侵犯的公民、法人和其他组织。如果具体行政行为侵犯的是他人和其他组织的合法权益，则合法权益未被侵犯的公民、法人和其他组织则不能提起诉讼。

第六，行政诉讼是在人民法院主持下进行的。根据行政诉讼法的规定，当事人发生行政争议，在人民法院主持下依法定程序解决争议的活动，才属行政诉讼。必须明确，审理行政案件的机关是人民法院，当事人对行政机关的具体行政行为不服，只有向人民法院提起诉讼，人民法院依法受理了起诉，予以立案，这样，人民法院和当事人之间的诉讼关系才能建立，行政诉讼案件才能发生。行政诉讼的这一特征，是行政诉讼案件与行政复议案件的区别所在。这是因为，申请复议是向原作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关提出，而不是向人民法院提出。

3. 行政诉讼法的概念

简而言之，行政诉讼法是人民法院审理行政案件的程序

法。具体讲，行政诉讼法是人民法院审理行政案件以及行政诉讼参加人和参与人，在进行行政诉讼时必须遵守的法律规范的总和。在行政诉讼中，人民法院与诉讼参加人和参与人之间产生出一系列的诉讼关系，为了保证行政诉讼的顺利进行，对这些诉讼关系，必须加以调整，而行政诉讼法就是调整行政诉讼中诉讼关系的法律。根据行政诉讼法的规定，行政诉讼不仅包括人民法院对行政案件的审理活动，也包括诉讼参加人和其他参与人在诉讼中的活动，但在诉讼过程中，人民法院的审判活动始终起着主导作用，对诉讼的开始，发展和终结具有决定性的意义。因此，无论是诉讼参加人和参与人，还是人民法院，在行政诉讼中，都必须严格地依照行政诉讼法规定的程序进行，才能保证行政诉讼的顺利进行。

第三节 《中华人民共和国行政诉讼法》 的指导思想

行政诉讼法的指导思想，是行政诉讼法的立法依据，又是贯彻执行行政诉讼法所必须遵守的指导思想。《中华人民共和国行政诉讼法》第一条规定：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人或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。”根据行政诉讼法这一规定，我国行政诉讼法的指导思想具有以下几个方面：

1. 以宪法为根据。我国宪法是国家的根本大法，是治

国的总章程。宪法是其他法律的立法依据，自然也是行政诉讼法的立法依据。不仅制定行政诉讼法要以宪法为依据，贯彻执行行政诉讼法，也必须以宪法为依据，这是我国社会主义法制原则的必然要求。根据我国宪法规定，今后我们国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，坚持改革开放的原则，制定和贯彻行政诉讼法的指导思想之一，就是要保证我国经济建设的发展，保证改革开放的顺利进行。我国宪法规定，公民对国家 机关和国家 机关工作人员的违法失职行为，有申诉、控告、检举的权利。由于国家机关和国家机关工作人员侵犯权利而受到损失的公民，有权要求赔偿。行政诉讼法就是宪法原则的具体化，是公民、法人和其他组织对国家行政机关具体行政行为不服时有权依法向人民法院起诉，有权依法取得赔偿的具体法律依据。

2. 保护公民、法人或其他组织的合法权益。我国的国家行政机关，包括公安、工商、税务、土地、卫生、计量、海关等等，这些行政机关根据各自的职权，行使行政管理的权力。因而，行政机关行使行政权的范围十分广泛。同时，行政还具有强制性，国家行政机关可以依照法律、法规的规定，对不遵守行政法规的公民、法人或其他组织，运用行政处罚、行政强制措施等手段，促使其遵守行政法规。由于行政权具有广泛性、强制性，直接关系到公民、法人或其他组织的权利义务。正因为行政权具有广泛性和强制性，国家行政机关和行政机关工作人员在行使职权时，如果带有主观性、随意性，就可能侵犯公民、法人或其他组织的合法权

益。为了保证公民、法人或其他组织的合法权益，我国制定了行政诉讼法。行政诉讼是人民法院通过诉讼途径保护公民、法人或其他组织的合法权益。当公民、法人或其他组织认为自己的合法权益受到行政机关违法的具体行政行为的侵害时，有权依法提起行政诉讼，通过行政诉讼保护自己的合法权益。

3. 保证人民法院正确、及时审理行政案件。行政诉讼法是调整行政诉讼活动和行政诉讼法律关系的基本程序法。因此，行政诉讼法的目的，首先是为了保证人民法院正确、及时审理行政案件。人民法院正确审理行政案件，就是要求人民法院在查明事实的基础上，正确适用法律，作出正确的裁判。查明事实，主要是查明行政机关作出具体行政行为所根据的事实和原告与行政机关所争议的事实，人民法院只有把这两个方面的事实弄清楚了，才能作出正确的裁判。正确适用法律，包括正确适用实体法和程序法两个方面。实体法是指规定公民、法人或其他组织权利义务关系的法律，程序法是指为保证实体法所规定的权利义务关系的实现而制定的诉讼程序的法律。行政诉讼法就是规定行政诉讼程序的法律。人民法院审理行政案件，应当依照行政诉讼法规定的程序进行，应当依照行政实体法的规定，作出裁判。及时审理行政案件，就是要求人民法院在审理行政诉讼案件的各个行政诉讼阶段，都要依照行政诉讼法规定的期间审理案件，避免对行政案件久拖不决。这样，一方面既保证了公民、法人和其他组织的合法权益，另一方面又保证国家行政机关行政管理工作的效率。