

行政诉讼法

主编 王瑞荣 于晓光 王卫星

5.3

吉林大学出版社

序

由吉林大学出版社出版的《行政诉讼法》就要和广大读者见面了。在行政诉讼法刚刚实施不久，我省的一些从事行政诉讼法教学、科研的理论工作者及机关从事普及法律常识的实际工作者，能够及时编写这样一本比较通俗、系统的书，是一件好事情。

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定和实施，是我国社会主义民主和法制建设的重要步骤，对于有效地保护公民、法人和其它组织的合法权益，维护和促进国家行政机关依法行使职权，改善工作作风，提高工作效率，推进廉政建设，都有重要作用。首先，贯彻实施好行政诉讼法，有利于密切党与群众的联系，维护社会的稳定。行政诉讼法的制定，标志着我国社会主义民主政治建设的新发展。当人民群

众认为行政机关及其工作人员侵犯了自己的合法权益时，可以通过法定程序得到及时保护和解决，这就找到了一条解决政府与人民之间矛盾的法律途径，从而避免矛盾激化，减少社会的不稳定因素，加强社会的安定团结。其次，贯彻实施好行政诉讼法，有利于推进治理整顿和深化改革的进程。经济工作中存在的许多问题，不仅仅是经济问题，也包含着许多法律问题。解决这些问题不仅仅要运用经济的、行政的手段，更需要运用法律的手段。行政诉讼法为我们进行治理整顿和深化改革提供了有效的法律规范和法律监督手段。第三，贯彻实施好行政诉讼法有利于加强廉政建设，转变机关作风。行政诉讼法是保证各级政府认真执行国家法律、法规和党的各项方针政策的重要措施，也是政府及其工作人员依法行政、廉洁奉公的有力保证。公民、法人和其他组织，对那些滥用职权、执法犯法、搞权钱交易等违法行为，通

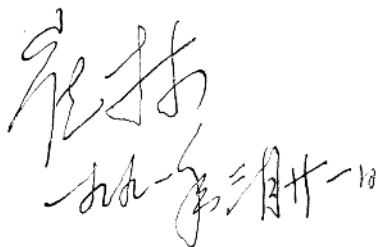
过行政诉讼将对各种违法乱纪行为予以有力的约束，对各种失职行为也是一种有效的监督。

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定和施行，是我国社会主义民主法制建设的一件大事。学习、宣传、贯彻好行政诉讼法，有助于广大干部群众充分认识行政诉讼制度的重大意义，掌握行政诉讼的基本知识，提高依法行政水平。为此，王瑞荣、于晓光、王卫星等十四位同志，编写了这部《行政诉讼法》。作者在总结教学、科研和实践经验的基础上，吸取了我国法学界对行政诉讼法研究的最新成果，探讨了自1982年开展行政诉讼案件审判以来在理论与实践上遇到的新情况和新问题，并配以完整的行政诉讼案例分析，不仅给高等院校师生进行行政诉讼法学的教学提供了一本合适的教材，也为各级党政机关干部、公民、法人和其他组织提供了一个较为系统的普及性读本。

由于我国行政诉讼法学的研究，与民事诉

讼法学、刑事法学的研究相比，起步较晚，有许多理论和实践上的问题还有待于进一步的研究和探索，因此，本书难免有这样或那样的不足，但它仍不失为一种有益的尝试。相信随着行政诉讼法的深入贯彻和实施，在广大从事行政诉讼法学教学、科研的理论工作者和实际工作者的努力之下，我国行政诉讼法学会进一步丰富和完善起来。

在《行政诉讼法》付印之际，应作者的要求，谨记几句感言，同大家学习并交流。



崔林
一九九一年三月廿一日

（注：崔林同志现任吉林省人大常委会常务副主任）

目 录

第一章 行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政诉讼法的概念及其调整对象.....	(1)
第二节 行政诉讼法律关系.....	(8)
第三节 行政诉讼法的历史发展.....	(14)
第二章 行政诉讼法的基本原则	(20)
第一节 行政诉讼法基本原则概述.....	(20)
第二节 行政诉讼法的一般原则.....	(22)
第三节 行政诉讼法的特殊原则.....	(30)
第三章 行政诉讼受案范围	(36)
第一节 行政争议与行政案件.....	(36)
第二节 行政诉讼受案范围.....	(38)
第三节 对不应受理案件的处理.....	(44)
第四章 行政诉讼管辖	(47)
第一节 行政诉讼管辖概述.....	(47)
第二节 确定行政诉讼管辖权的原则.....	(49)
第三节 行政诉讼管辖的种类.....	(50)
第五章 行政诉讼参加人	(57)
第一节 行政诉讼当事人.....	(58)
第二节 共同诉讼人.....	(64)
第三节 行政诉讼的第三人.....	(69)
第四节 行政诉讼代理人.....	(71)
第六章 行政诉讼证据	(76)

第一节	行政诉讼证据概述·····	(76)
第二节	行政诉讼证据的种类·····	(78)
第三节	行政诉讼中的举证责任·····	(83)
第四节	行政诉讼证据的收集调查和保全·····	(85)
第七章	行政诉讼的期间 送达及诉讼费用·····	(89)
第一节	行政诉讼的期间·····	(89)
第二节	送达·····	(93)
第三节	行政诉讼费用·····	(96)
第八章	行政案件的起诉和受理·····	(101)
第一节	行政诉讼的提起·····	(101)
第二节	行政诉讼的受理·····	(107)
第九章	行政案件的审理和判决·····	(112)
第一节	行政案件的审理·····	(112)
第二节	行政案件的判决·····	(119)
第三节	行政案件的裁定·····	(124)
第十章	判决的执行·····	(125)
第一节	执行的概念和种类·····	(125)
第二节	执行的组织和执行的程序·····	(128)
第三节	执行的措施·····	(130)
第十一章	侵权赔偿责任·····	(137)
第一节	侵权赔偿责任概述·····	(137)
第二节	侵权赔偿责任的历史发展·····	(144)
第三节	侵权赔偿诉讼·····	(148)
第四节	侵权赔偿费用·····	(151)
第十二章	涉外行政诉讼·····	(155)
第一节	涉外行政诉讼概述·····	(155)
第二节	涉外行政诉讼的原则·····	(156)

第三节	涉外行政诉讼中的司法协助·····	(161)
第十三章	行政诉讼法律监督·····	(165)
第一节	行政诉讼法律监督的概述·····	(165)
第二节	检察机关对行政诉讼的监督·····	(169)
第三节	上级人民法院对行政诉讼的监督·····	(170)
附录 1	行政诉讼案例选析·····	(173)
案例一	赵某不服治安管理行政处罚案·····	(173)
案例二	某县药材公司经营部不服药品管理行政 处罚案·····	(174)
案例三	某食品厂不服食品卫生管理行政处 罚案·····	(178)
案例四	某电器制造厂不服工商管理处罚案···	(180)
案例五	王某不服公安机关拘留处罚案·····	(184)
案例六	某市造纸厂不服环保机关罚款处 罚案·····	(185)
案例七	某药材公司不服卫生局没收处罚案···	(186)
案例八	胡某不服港监部门吊销职务证书案···	(187)
案例九	陈甲 陈乙不服拆除违章建筑案·····	(189)
案例十	某法律咨询服务机构欲诉司法部某规 定违法事·····	(191)
案例十一	杨某不服治安管理处罚案·····	(192)
案例十二	某港民不服某海关没收其携带出境 的文物案·····	(194)
案例十三	赵某不服土地管理行政处罚案·····	(196)
案例十四	周某不服治安处罚案·····	(197)
案例十五	金某不服违法占地处罚决定案·····	(199)
案例十六	陈某等不服治安管理处罚案·····	(202)

案例十七	某市第一建筑工程公司不服工商行 政处罚案·····	(205)
案例十八	某石油公司不服环保部门行政处 罚案·····	(208)
案例十九	支某不服税务行政处罚案·····	(211)
案例二十	金某不服治安管理处罚案·····	(215)
案例二十一	某石化总厂拒交排污费案·····	(217)
案例二十二	李某不服治安行政处罚案·····	(220)
案例二十三	耿某不服治安管理处罚案·····	(222)
案例二十四	刘某不服土地管理行政处罚案···	(224)
案例二十五	朱甲 朱乙不服治安行政处 罚案·····	(226)
案例二十六	于某不服城乡规划管理处罚案···	(227)
案例二十七	某市塑料四厂不服商标管理行政 处罚案·····	(229)
案例二十八	范某不服土地管理处罚案·····	(232)
案例二十九	某劳动服务公司不服某县河道堤 防管理站罚款案·····	(235)
附录 2	中华人民共和国行政诉讼法·····	(238)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼法的概念及其调整的对象

一、行政诉讼

(一) 行政诉讼的概念及其特征

行政诉讼是指司法机关在当事人及其他参加人参与下，依照法定程序，对行政案件进行审理并作出判决或裁定的活动。它是我国重要的诉讼形式之一，只适用于解决行政案件。行政诉讼具有如下特征：

1. 行政诉讼的双方当事人中必须有一方是国家行政机关。就是说，无论行政纠纷的当事人是双方，还是多方，其中一方当事人必须是作出一定具体行政行为的国家行政机关。如果在诉讼案件中，不涉及任何国家行政机关，就根本谈不上行政纠纷，也就引不起行政诉讼。

2. 行政诉讼是因国家行政机关的行政管理活动而引起的。行政机关为实现其管理职能，必然依法享有一定的行政管理职权。国家行政机关依照职权依法对行政管理相对人采取的具体行政行为引起相对人的不服，从而产生行政争议。但必须指出的是，行政机关在诉讼中成为被告，不一定是行政诉讼。这是因为行政机关除行政管理活动外，还有其他活动，如行政机关在建筑办公楼或者家属宿舍时，与有关的建筑公司发生的民事法律关系中，以平等的民事关系

主体即法人出现在民事活动中。如果在这些民事活动中发生纠纷，则属于民事纠纷，适用民事诉讼的法律加以解决。

3. 行政诉讼是一种法律争议。这是因为：

(1) 这种争议是行政管理法规所允许的，相对人提出不服也是行政管理法规所赋予的权利。如果相对人对行政机关的具体行政行为不服，没有行政管理法规的依据，这种不服就不具有法律的意义，也就不能产生行政争议。在法律上允许相对人对行政机关所采取的具体行政行为不服，因而产生行政争议，是行政管理民主化的体现。

(2) 相对人对行政机关采取的具体行政行为不服，必须依法定程序提出，方能构成行政诉讼。

(3) 行政诉讼中，对争议问题的解决，必须依法定程序进行。

4. 行政诉讼必须在人民法院的主持下依照行政诉讼有关法律的规定进行，其他机关、组织出面主持解决行政纠纷的活动都不属于行政诉讼。

(二) 行政诉讼与其他诉讼形式的异同

行政诉讼是解决行政纠纷的一种手段，也是人民法院审理行政案件的一种诉讼活动。因而与刑事诉讼、民事诉讼一样，是人民法院行使宪法所赋予的审判权，查明事实真相，运用法律，惩处违法行为，保护当事人合法权益的一种司法形式，它同样也具有诉讼的一般特征：

1. 行政诉讼在人民法院的主持下独立进行，人民法院在审判过程中起主导作用。

2. 行政诉讼依照一定程序和方式进行，双方当事人和其他诉讼参加人在诉讼中，享有一定的权利，承担一定的义务。

但是，由于行政案件本身的特殊性，导致了行政诉讼自

有特征的形成：

1. 行政诉讼的提起，一般要求有行政复议作为前置条件，即所谓先复议后诉讼。由于行政管理的复杂性、多样性的特点，行政纠纷先由有关行政部门进行处理，可以发挥行政机关熟悉业务的优势，提高解决行政纠纷的工作效率。同时，由行政机关来解决它与公民、法人和其他组织间的行政纠纷，还有助于加强行政机关内部的监督，促进行政机关依法行政，尽可能地减少行政纠纷。但并非所有的行政诉讼都必须经过先行政复议，后提起诉讼。根据有关行政管理法规的规定，有些行政诉讼在没有行政复议为前置条件的情况下，也可以直接向人民法院起诉。如《食品卫生法（试行）》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，15天内，可以向人民法院起诉。”第四十条也有类似的规定。

2. 行政诉讼的被告是作出一定具体行政行为的行政机关。而原告是行政管理活动的相对人的公民、法人和其他组织，有时也可以是作为相对人的行政机关。

3. 行政诉讼的举证责任由被告人承担，这是《行政诉讼法》明确规定的。

4. 行政诉讼的特殊性决定了作为被告的行政机关没有反诉权。这主要是由于行政机关本身就享有调查权和处罚权，即使在诉讼中发现原告或第三人还有其他应受处罚的案件事实，也不必采取反诉这一方式，行政机关完全可以另行调查并作出处罚决定。

5. 行政诉讼有着明显的受案范围，不是所有的行政纠纷都可以到人民法院起诉。人民法院也不能受理所有的行政案件。行政诉讼的受案范围由法律、法规列举规定，只有

在法律、法规有明确规定的情况下，具体讲，即按照我国行政诉讼法第八条所列举的行政案件，才由人民法院受理。

6. 行政诉讼不能以调解方式结案，必须以判决或裁定结案。这是因为行政机关的具体行政行为是根据其职权作出的，是一种国家性质的行为，与作为行政管理活动相对人的公民、法人和其他组织的行政法上的权利义务有性质上的区别，不能同相对人讨价还价，协商解决。特别是，行政机关不享有对其职务的处分权，不得放弃或让与其行政权，所以只能由人民法院以判决或裁定结案。

二、行政诉讼法

（一）行政诉讼法的概念

行政诉讼法是规定人民法院和诉讼参加人进行行政诉讼必须遵守的法律规范的总称。简言之，行政诉讼法是关于行政诉讼法律规范的总称。它有狭义和广义的区别。狭义的行政诉讼法，是指一部统一的成文的行政诉讼法典，如我国的《行政诉讼法》，它比较系统全面地专门规定行政诉讼程序的法律，是我国的一项基本法律。广义的行政诉讼法，是指有关行政诉讼的全部法律规范。它不仅包括行政诉讼法典，也包括宪法、法律、行政法规等法律性文件中一切有关行政诉讼的法律规范。具体讲，它包括以下内容：

1. 《中华人民共和国行政诉讼法》以及国家权力机关制定的其它基本法律、法律中关于行政诉讼程序的规定及其所作的解释。

2. 国务院及国务院主管部门根据宪法和法律，依照职权颁布的行政法规、决定中的有关规定及其所作的解释。

3. 最高人民法院根据《行政诉讼法》实施的需要而发

布的有关行政诉讼的规范性文件。

4. 地方国家权力机关所颁布的地方性法规中，有关行政诉讼程序的规定及其所作的解释。

（二）行政诉讼法与民事诉讼法 刑事诉讼法的关系

我国现行的法律规范虽然是多种多样的，但绝不是杂乱无章的，而是同存于一个完整的法律体系之中，共同调整着社会生活的各个方面。在这个完整的法律体系之中，划分为若干个不同的法律部门，各个部门法之间，有着程度不同的联系。行政诉讼法、民事诉讼法和刑事诉讼法同属于程序法的范畴，它们之间的关系是比较密切的。

1. 行政诉讼法与民事诉讼法的关系。行政诉讼法与民事诉讼法的关系是十分密切的。在《中华人民共和国行政诉讼法》公布和实施以前，人民法院审理行政案件，适用的是民事诉讼法。因此，在审理案件的过程中，二者常有交叉，具有许多相同点。这主要体现在以下三个方面：

（1）行政诉讼法与民事诉讼法同属于规定诉讼活动程序的法律。

（2）按照行政诉讼法和民事诉讼法程序所解决的都是实体法中双方当事人有关权利义务纠纷。

（3）按照行政诉讼法和民事诉讼法程序所审理的案件的性质，都是一般的违法问题，并不涉及犯罪问题。

但是，行政诉讼与民事诉讼毕竟是两种不同的诉讼，无论从诉讼的实质内容、诉讼的目地和性质等诸方面看，都存在着很大的差异，特别是行政诉讼法的颁布和实施，行政诉讼已完全成为一个独立的诉讼系统。具体地讲，行政诉讼与民事诉讼的主要区别表现在以下几个方面：

（1）案件性质不同。民事诉讼受理的是民事案件，解

决的是平等主体之间的权利义务争议；行政诉讼受理的是行政案件，解决的是行政管理者与被管理者之间的行政争议，其争议在于行政管理相对人对行政机关的具体行政行为不服。

（2）诉讼主体不同。民事诉讼的双方当事人均可以提起诉讼，原告起诉，被告可以反诉；行政诉讼的主体是限定的，只能由行政管理相对人提起诉讼，行政机关始终为被告，不得起诉亦不得反诉。

（3）诉讼目的不同。民事诉讼的主要目的是确认之诉、给付之诉和变更之诉。即确认当事人之间的民事权利义务关系是否存在，依法判令败诉一方履行一定的民事义务，或依法变更、消灭一定的民事法律关系；行政诉讼的目的主要是要确认国家行政机关的具体行政行为是否合法、正确，包括肯定性确认和否定性确认，前者维持原决定，后者撤销原决定。

（4）前置条件不同。民事诉讼没有诉讼的前置条件，对争议的标的均可起诉；行政诉讼一般以行政复议为前置条件。法律、法规规定要经过行政复议的行政争议，必须先申请行政复议，对行政复议决定不服的，才能提起诉讼。

（5）举证责任不同。民事诉讼双方当事人举证责任平等，一般情况下谁主张谁举证；行政诉讼则由被告行政机关负举证责任。

（6）适用法律不同。民事诉讼中适用的是民事法律规范；行政诉讼中适用的是行政管理法律规范。这是由于民事诉讼和行政诉讼所调整的法律关系的性质不同所决定的。

（7）结案方式不同。民事诉讼中，人民法院审理案件所遵循的是着重调解的原则，在诉讼程序的任何阶段，都可以进行调解，特别是婚姻案件，把调解作为必经程序。所

以，许多民事案件都可以用调解的方式结案；行政诉讼中，被告是行政机关，人民法院审理案件所遵循的是不适用调解的原则。在审理案件过程中，法院要以事实为根据，以法律为准绳，审查和确认行政机关依据职权所作的行政处罚决定或者其他行政处理决定是否合法、正确，并在查明事实的基础上依法作出公正的判决。所以，行政案件是不能以调解的方式结案，而只能以判决或裁定的方式结案。

2. 行政诉讼法与刑事诉讼法的关系。行政诉讼法与刑事诉讼法同为程序法，有一定的相同之处。在诉讼程序，诉讼原则等方面有许多共同点。但二者的区别是比较明显的，主要表现在以下几个方面：

（1）案件性质不同。刑事诉讼受理的是触犯了刑律，被告人应受到刑罚处罚的案件；行政诉讼受理的是行政案件，被告人是行使国家行政权的国家行政机关。

（2）诉讼提起不同。刑事诉讼除自诉案件外，起诉权均由人民检察院行使，其他任何国家机关、社会团体，包括被害人在内都不得提起刑事诉讼；行政诉讼由直接利害关系人行使起诉权，既可以是公民、法人，也可以是其他组织。

（3）诉讼的目的不同。刑事诉讼的目的，在于揭露犯罪，惩罚罪犯，维护社会治安秩序和人民生命财产安全；行政诉讼的目的在于纠正行政机关的非法的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督国家行政机关依法行使职权。

（4）适用法律不同。刑事诉讼适用刑事法律规范，行政诉讼适用行政管理法律规范。

（5）遵循的原则不同。刑事诉讼实行国家干预原则，因为刑事诉讼是国家公安机关、人民检察院和人民法院同犯

罪作斗争的法定程序和方式,它与国家的安危,社会的稳定,人民的生命财产的安全,有着密切的联系,国家必须实行干预;行政诉讼实行处分的原则,原告在法律规定的范围内,有权处分自己的实体权利和诉讼权利,但是,如果原告人的处分行为违反了法律,人民法院则有权代表国家实行干预。

第二节 行政诉讼法律关系

一、行政诉讼法律关系的概念和特征

(一) 行政诉讼法律关系的概念

行政诉讼法律关系是指人民法院同诉讼参加人之间,以及诉讼参加人相互之间发生的以诉讼权利义务为内容,并为行政诉讼法律规范所调整的社会关系。

(二) 行政诉讼法律关系的特征

行政诉讼法律关系,作为诉讼法律关系的一种,既具有与其他诉讼法律关系相一致的共同特征,也有着区别于其他诉讼法律关系的独特的特征。就其共同特征看,包括以下几项内容:

1. 行政诉讼法律关系是人民法院同诉讼参加人之间以及诉讼参加人相互之间所形成的一种社会关系。这种法律关系是因人民法院和各诉讼参加人的诉讼行为而引起的。它在整个行政诉讼活动中,伴随着人民法院审判权和诉讼当事人的诉讼权的行使而产生、变更和消灭。

2. 同一行政诉讼活动中的诉讼法律关系既各自独立,又形成一个统一体。在行政诉讼活动中,各诉讼参加人,分别与法院发生法律关系。而各法律关系之间由于参加人的差异而导致了相互间的差异,这就使这些法律关系必然都是各自