

行政诉讼法讲座

黄杰 主编

404

中国人民公安大学出版社

行政诉讼法讲座

黄 杰 主编

中国人民公安大学出版社出版 总发行

新华书店北京发行所经销

河北省迁安县印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 9.75 印张 223 千字

1989 年 6 月第 1 版 1990 年 6 月第 5 次印刷

ISBN 7-81011-170-1/D·134 定价:3.85 元

印数 55000—75000 册

编写说明

1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，并将于1990年10月1日起施行。这是我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国社会主义民主政治的一个重要步骤。它的公布和实施，对于保障公民的合法权益，维护和促进行政机关依法行使职权，保证人民法院正确、及时地审理行政案件，具有十分重要的意义。

为了更好地宣传、贯彻、执行《行政诉讼法》，为适应各有关方面培训行政诉讼审判人员、律师和行政机关、企事业单位行政诉讼代理人的需要，为了使公民、法人或其他组织更好地运用行政诉讼法保护自己的合法权益，我们组织编写了这本《行政诉讼法讲座》，以期帮助读者把握行政诉讼的基本知识和行政诉讼法的基本内容。

本书对许多问题的阐述，只是我们学习《行政诉讼法》的初步体会和认识，限于水平加之时间仓促，错漏之处在所难免，敬祈读者指正。

参加本书编写的人员有(按章节先后顺序排列)：江必新、蔡小雪、胡仕浩、贾建斌、杨宝英、岳志强、董占东、段小京、周红耕等同志，全书最后由黄杰同志统一修改、补充后定稿。

编 者

1989年4月

目 录

第一讲	行政诉讼与行政诉讼法	(1)
第二讲	受案范围	(25)
第三讲	管辖	(40)
第四讲	参加人	(53)
第五讲	行政诉讼证据	(70)
第六讲	行政诉讼强制措施	(84)
第七讲	期间、送达、诉讼费用	(93)
第八讲	起诉与受理	(113)
第九讲	审理规则	(121)
第十讲	第一审程序	(129)
第十一讲	第二审程序	(147)
第十二讲	审判监督程序	(157)
第十三讲	审理程序中几个特殊问题 的处理	(165)
第十四讲	裁判	(178)
第十五讲	执行程序	(192)
第十六讲	行政诉讼附带民事诉讼	(208)

附录一：案例选编

1.崔××阻碍公务案	(224)
2.赵×扰乱秩序殴打他人案	(225)
3.张甲、张乙殴斗案	(226)

4.李××阻碍公务案	(227)
5.陈甲殴打他人案	(230)
6.张×等煽动闹事案	(231)
7.张××违法建房案	(233)
8.蔡×建房纠纷案	(234)
9.丁甲、丁乙私换宅基、违法占地案	(235)
10.违法经营食品案	(237)
11.积善堂出售变质食品案	(238)
12.越权行政案	(239)
13.出售假药案	(240)
14.曹×擅自变动经营点案	(241)
15.石化总厂拒交排污费案	(242)
16.违反计量法案	(244)
17.郑××走私案	(245)
18.港民拐带文物出境案	(247)
19.胡×被吊销职务证书案	(248)
20.艳芳照相馆出售旧暗盒案	(250)

附录二：外国行政诉讼法选编

1.美国联邦行政程序法(节录)	(253)
2.[法国]最高行政法院组织法令	(260)
3.日本行政案件诉讼法	(270)
4.苏联关于对公职人员损害公民权利的违法行为 向法院控告的程序法	(283)
5.南斯拉夫行政诉讼法	(287)

第一讲 行政诉讼与行政诉讼法

一、行政诉讼

(一)行政诉讼的概念

行政诉讼是近现代国家解决行政争议的一项重要法律制度，但各国由于政治制度的差异和法律规定的不一，行政诉讼的概念也就各不相同。我国国内各种行政法著作对行政诉讼所下的定义综合起来也有十余种之多。人们从总体上把它们归纳为广义的概念和狭义的概念两种。广义的概念是指国家行政机关之间，国家行政机关与社会团体、企业事业单位之间，国家行政机关与公民之间因行政纠纷而依法由行政机关或司法机关予以处理的一种诉讼制度。这一概念实际上是把行政机关对行政争议的裁决也包括在行政诉讼之中，这种定义已为学术界所抛弃，而代之以行政争讼。狭义的概念仅是指行政争议发生后，由人民法院按司法程序予以处理的诉讼制度。

我们认为，我国的行政诉讼是指个人、组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，按照《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决的诉讼制度。这一概念包括以下几层意思：

1.行政诉讼的原告(起诉人)只能是作为行政管理相对人的个人或组织。这里的“个人”是指包括中国公民、外国公民和无国籍人在内的自然人；“组织”是指中国法人和非法人组

组织以及有关的外国组织。

2.行政诉讼的被告(被上诉人)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。具体地说,是指为某种行政行为或不为某种行政行为的机关或组织。这里包含着三重意思:第一,国家工作人员不能成为行政诉讼的被告;第二,行政机关为被告的诉讼未必是行政诉讼,只有当行政机关以行政主体出现,并行使行政管理职权而为相对人所告时,行政诉讼才能成立;第三,行政诉讼的被告人不一定是行政机关,由法律、法规授权从事某种行政行为的组织(如卫生防疫站)也可能成为行政诉讼的被告。

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而请求法院予以裁判的行政权利义务关系。也就是说,对行政机关抽象行政行为不服所引起的行政争议,不能提起行政诉讼。如控告行政机关制定的法规、规章或具有普遍约束力的决定、决议、公告、命令的,人民法院不予受理。对于立法机关、司法机关(人民法院、人民检察院)行使权力、执行职务的行为,即使是损害了个人或组织的权益,也不能提起行政诉讼。这些情况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、法规没有明文规定的,人民法院不予受理。

(二)行政诉讼与其他争讼形式的区别

1.行政诉讼与行政复议的区别。

在我国,解决行政争议的方式有多种途径,可以由司法机关解决,也可以由行政机关自己解决。行政机关基于当事

人的申请而解决争议的行为通常称为行政复议。由于行政诉讼与行政复议所解决的都是行政争议，有人把行政复议也纳入广义的行政诉讼之中。我们认为，诉讼是专指人民法院在当事人和其他诉讼参加人的参加下，审理和解决纠纷的活动。因此，只有当事人依法提起并由人民法院依法审理行政争议的活动才是行政诉讼。行政复议是由实施原具体行政行为的行政机关或其上一级主管行政机关解决行政争议的活动，在性质上仍然属于行政行为的范畴，故不能把它纳入诉讼活动之中。

设立行政复议制度的目的，是考虑到行政争议法律关系涉及面较广且有其特殊的专业性，通过行政复议可以简便、迅速地解决行政纠纷，提高行政效率。但是，行政复议也毕竟有其局限性，即进行行政复议的机关同作出原具体行政行为的机关一般都是上下级关系甚至是同一的。这就不能确保每一个案件都能得到公正的处理。因此，法律一般都规定对行政复议决定仍不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。行政复议实际上成了行政诉讼的前置阶段，但它不是行政诉讼活动的一部分。

2. 行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别。

行政诉讼是继我国刑事诉讼和民事诉讼之后建立的又一重要的诉讼制度，与刑事诉讼、民事诉讼并列为我国三大诉讼制度。那么行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼有什么区别呢？

(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、正确以及相关联的行政争议。

(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而不得提起诉讼，没有起诉权和反诉权。

(3)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；民事诉讼中，双方当事人的举证责任是对等的，谁提出主张谁就有责任提供证据，在诉讼中双方享有均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。

(4)适用的法律不同。刑事诉讼适用刑法和刑事诉讼法；民事诉讼适用民法和民事诉讼法(试行)^①；在行政诉讼中，我国目前没有统一的行政法典，在实体上适用的是有关的法律和行政法规，在程序上适用《行政诉讼法》。

以上几点是行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的主要区别，它们共同构成了行政诉讼的主要特点。

3.行政诉讼与控告、检举的区别。

行政诉讼与控告、检举既有联系，又有区别，形似而实异。

控告是指公民当其合法权益受到国家机关及其工作人员行为的侵犯时，向有关国家机关揭发并要求依法处理的行为。检举是指公民向有关国家机关报告某机关、组织或公民的违法情况，以便有关机关依法予以追究。

控告、检举与行政诉讼的区别主要在以下几个方面：行

^① 我国目前没有民法典，则适用民法通则和其他单行民事法则。

政诉讼只能向人民法院提起，而控告、检举不仅可以向法院提出，也可以向其他国家机关提出；提起行政诉讼须有明确的法律依据并遵循严格的法律程序，而控告、检举不受此限；提起行政诉讼的直接目的是撤销或改变与原告人有利害关系的行政行为并解决与此相关的行政争议，而控告和检举的直接目的是为了使有权机关追究被控告人或被检举人的法律责任；提起行政诉讼的对象只限于作为行政主体的行政机关或者法律、法规特别授权的其他组织，而控告和检举的对象可以是任何机关、任何组织和任何个人。

(三)行政诉讼的理论根据与实践基础

为什么要采取行政诉讼的方式解决行政争议，以保障公民的合法权益不受行政行为的侵害？我们可以从行政诉讼的理论根据和实践基础来回答这个问题。

1.理论根据。

任何理论都来源于实践。在行政管理方面，有两个最基本的事实：一是行政管理行为无一不是通过成千上万的工作人员实施的，行政职权的行使也无不经过若干工作人员之手；二是由于人们认识上的局限性和各种利益关系的影响，任何个人(包括行政机关的工作人员)都不可能是尽善尽美的。两者将有可能造成行政机关的行政行为违法的问题。这些问题的发生将不可避免地侵害行政管理相对人的权益，引起行政机关与相对人之间的冲突。这些问题如果不及时解决，行政权力有可能发展成为行政专横，行政管理相对人与行政机关的冲突将会加剧，整个社会的矛盾可能日趋尖锐化。中国封建社会之所以发生许多次大规模的农民起义，无一不是由于封建专制条件下社会矛盾尖锐化的结果。

国家行政机关是为人民服务的机关。行政机关的行政行

为一旦出现了不当和违法，发生了行政争议，理应可以由行政机关的上级机关来解决。但是，由于行政机关自己所处的地位，由于上级行政机关与下级行政机关的层级制和隶属关系，使上级机关难于完全摆脱利害关系的纠缠，难于完全做到公正，它不可能绝对避免某些袒护行为的发生。其次，相对人与行政机关在行政管理法律关系中的地位是不平等的，不可能取得如同诉讼关系中的那种平等地位。所以要彻底公正地解决行政争议，除了允许相对人通过行政程序请求上级行政机关加以解决之外，还必须寻找另一种途径，即通过诉讼程序，请求法院给予公正处理。这正是行政诉讼的理论根据之所在。

2. 实践基础。

行政诉讼实践基础是指行政诉讼制度对社会所产生的积极效应。

我国行政诉讼起步较晚，但经过几年来的实践，已经显示了强大的生命力。

第一，行政诉讼是保障公民权利免受行政行为侵犯的有效法律手段。我国是社会主义国家，政府的宗旨是为人民服务。因此，保障公民的权利免受行政行为的侵犯是政府的一种必须履行的责任和义务，这是我国人民民主专政的国家性质所决定的。

长期以来，公民对行政机关的决定不服，主要是通过上访或信访等渠道来解决的。但是，实践证明，仅仅通过这些机构，还难以切实保障公民的合法权利。人民法院是国家审判机关，它依法独立行使审判权；人民法院的工作程序——诉讼程序有利于确保诉讼当事人诉讼地位的平等，有利于迅速查清事实，分清是非。因此，行政诉讼是保障公民权利免

受行政行为侵犯的有效的法律手段。

第二，行政诉讼是排除行政障碍，提高行政效率、强化行政管理职能、保障行政机关依法行使职权的重要措施。行政效率是否得以提高，行政管理职能是否能够得到有效发挥，通常取决于两个方面的要素，一是行政管理者方面的结构、程序的合理程度；二是行政管理的障碍的大小。在众多的障碍中，与被管理方的行政争议是最大的障碍。这种障碍甚至使行政机关的领导干部无法正常工作。行政诉讼把这种争议的解决纳入法律的轨道，从而创造了及时公正地解决行政争议的重要前提。而且在行政诉讼过程中，人民法院认为行政行为合法，就会判决驳回原告人的诉讼请求，或维持行政机关的决定。如果当事人拒不执行法院判决，法院可以依法采取强制执行措施，从而使行政决定能够得到切实执行。如果法院发现行政机关的决定有误，则及时予以撤销或变更，以免损害公民和组织的合法权益，给国家和人民造成损失，从而减少无效行政行为。此外，人民法院还可以通过全部诉讼活动教育公民遵纪守法。可见，行政诉讼并非有碍行政效率的提高；相反，却是提高行政效率，强化行政管理职能，保障行政机关依法行使职权的重要措施。

第三，行政诉讼是增强行政机关自我约束机制，促使行政管理制度化、规范化的重要手段。对于组织体系来说，只有在外部的制约机制比较健全的情况下，内部制约机制也才有可能成长或发育起来。行政诉讼从其功能来说，具有监督行政机关依法行使职权的能力。这种监督在性质上虽然属于事后的和外部的监督，但它可以促进行政机关的内部监督机制以及事前、事中的监督机制的完善。行政机关的领导人如果在作决定时不慎重从事，上级行政机关如果对下级行政机关

不进行有效的监督指导，就很可能被诉于法庭。正是这种效应，可以促使行政机关逐步完善行政执行程序，建立健全监督检查机构，制定一些实施细则，规定行政复议制度。同时，行政诉讼一旦全面展开，隐藏在大量行政管理活动中的矛盾将会逐步暴露出来。由于行政诉讼要解决行政责任问题，因此，客观上要求党政关系，权力机关与行政机关的关系，行政机关上下级之间的关系，行政机关与工作人员的关系法律化、制度化、规范化。这就在客观上推动了行政管理法制化。

第四，行政诉讼是在新形势下协调官民关系、正确处理人民内部矛盾、维护社会安定的一种重要方式。随着新的经济体制的出现和改革的逐步深入，个人、集体、国家之间的关系将不可避免地发生不少变化。随着这些变化而来的矛盾冲突，将不可避免的复杂化。如果不尽快形成一种协调机制，这些矛盾冲突将容易激化，形成社会不安定因素。

还应当看到，仅仅靠说服教育的方式，难以解决好人民内部矛盾。从现代文明国家的情况来看，处理官民矛盾，解决行政争议，比较合适的方式就是诉诸法庭审判。

第五，行政诉讼是完善社会主义民主的重要的环节。社会主义民主是人民当家作主。人民当家作主的地位需要具体的权利来表现、来保障。其中最为基本的是对政府活动的监督权。行政诉讼为这种监督提供了比较具体的途径和方法。同时，行政诉讼过程本身有利于培养公民的权利意识和国家主人翁意识。

第六，行政诉讼是维护宪法和法律尊严，促进依法行政的重要保障。我国宪法规定，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。但是，如果没有具体的追究程序和追究办法，宪法这一规定就无法落实。行政诉讼制度的建立为监督行政机关依法行政提供了基本的程序和手段，从而使监督国家行政机关及其工作人员依法办事成为可能与现实。

第七，行政诉讼是改革、开放的必要步骤。无论是经济体制改革，还是政治体制改革都需要理顺各种社会关系。行政管理关系是其中一种基本关系。理顺行政管理关系就是要建立一种协调和制约机制，而行政诉讼恰恰同时具有这两种功能。可见行政诉讼本身是改革的一个重要组成部分。对外开放需要改善政治环境和经济环境。在发达国家，行政诉讼被认为是主要或基本的投资环境之一。没有完善的行政诉讼制度，就会使外商缺乏安全感，因而也就不敢大胆地在我国投资。可见，行政诉讼是改革开放的必要步骤。

第八，行政诉讼是防止公职人员滥用职权，克服腐败现象的良方。在商品经济的条件下，防止公职人员滥用职权，克服腐败现象，将成为行政管理中的一个极为重要的问题。解决这个问题的基本途径是监督行政机关的公职人员依法办事，合理、正确地行使自由裁量权，并增加行使职权的透明度。而行政诉讼在这方面有其特殊功能。自由裁量权的正确合理的行使，有待于外部制约机制的形成；而司法程序中的公开审理制度正是增强透明度的一个重要保障。

(四)行政诉讼的任务

我国行政诉讼的任务可以从以下三个层次来理解：

1.审查行政行为的合法性。

我国行政诉讼法第五条规定：“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。”审查行政行为的合法性

是行政诉讼所要解决的基本问题。行政管理活动中所发生的行政争议，其实质是行政机关的行政行为是否合法的问题。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，行政管理相对人不得超出法律的范围提出非法请求。行政管理相对人只能以行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为(包括不作为)违法为由，请求人民法院撤销、变更具体行政行为或责令行政机关履行法定职责。否则诉因就不能成立，法院也不能受理。只要行政管理相对人提出了撤销、变更行政行为或责令行政机关履行法定职责的请求，只要行政管理相对人认为行政机关或行政机关工作人员的具体行政行为侵犯了他的合法权益，就意味着相对人认为该行政行为违法。因此，审查被诉行政行为的合法性是行政诉讼的重心和中心环节，是法院实体裁判的必备内容，是解决其他行政争议的前提。只有解决了行政行为是否合法的问题，才能确定行政机关具体的法律责任。

人民法院必须审查行政行为的合法性，并不意味着人民法院就无须审查行政机关的自由裁量行为。行政机关在法定范围或幅度以内行使自由裁量权时，如果违背了事实真相，违背了法律的目的或精神，那就是一种滥用职权的行为，当然这也是一种违法的表现。因此，人民法院审查行政行为的合法性不能仅从形式上或者表面上进行审查，还应从实质上判断行政行为与法律的目的和精神是否相符。

人民法院必须审查行政行为的合法性，也并不意味着人民法院仅仅解决法律上的争议，或者仅仅解决适用法律问题。审查合法性，应当包括对事实问题的审查。因为，行政机关适用法律必须以一定的事实为基础。

2.正确、及时地解决行政争议。

无争不成讼。行政管理相对人不服行政机关的行政行为而诉到法院，这就意味着行政机关与相对人之间已经发生了争议。这些争议的焦点固然是行政行为的合法性问题，但这不是争议内容的全部。人民法院的审判工作不能仅对行政行为的合法与否作出判断，而应当进一步确定当事人之间行政法律关系的真实内容该是如何，行政行为是否正确。否则，行政争议实际上没有得到解决，就会出现“官了民不了”的状况，这与行政诉讼的本意是不相吻合的。

3.保障行政法的贯彻实施。

“审判程序和法二者之间的联系如此密切，就象植物的外形和植物的联系，动物的外体和血肉的联系一样，审判程序和法律应该具有同样的精神。因为审判程序只是法律的生命形式，因而也是法律的内部生命的表现”^①。行政诉讼法作为一种诉讼程序法，应当与行政法“具有同样的精神”，应当保障行政法得到贯彻实施。

受行政法约束的主体一是行政机关及受委托行使行政管理职权的组织；二是行政管理的相对人。人民法院在审理行政诉讼案件中，必须严肃执法。既要维护行政机关对社会实行有效管理，又要监督行政机关依法行政；既要保护公民的合法权益不受行政行为的侵犯，又不能放纵公民逃避行政法上应负的义务和责任。在行政诉讼的过程中，要注意防止片面强调行政管理机关的利益和片面强调行政管理相对人的利益的两种倾向。

二、行政诉讼法

(一)什么是行政诉讼法

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷，第178页。

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的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。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行政诉讼活动所必须遵守的法律准则。

对行政诉讼法也有广义和狭义两种理解。广义的行政诉讼法是指有关行政诉讼的一切法律规范。狭义的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，是国家的一个重要的基本法。在我国特指七届人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》。

我国广义的行政诉讼法早就存在。例如，我国宪法关于人民法院审判制度、诉讼活动原则和公民基本权利义务的规定；人民法院组织法中关于法院的审判组织、活动原则和审判制度的规定；民事诉讼法中适用于行政诉讼的有关规定；各种行政法规中有关行政诉讼的规定；等等，都是进行行政诉讼必须遵守的准则。此外，最高人民法院发布的有关行政诉讼的规范性文件，对进行行政诉讼活动，也起着规范和指导作用。如最高人民法院 1985 年 11 月 6 日发布的《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》，等等。

行政诉讼法，不仅是保障宪法得到贯彻实施的重要基本法，也是保证众多行政法规得到贯彻实施的重要基本法。它是我国法律体系中的一个重要的法律部门。行政诉讼法的公布和实施，必将进一步使行政诉讼法律化、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处理行政案件，具有十分重要的意义。

（二）《中华人民共和国行政诉讼法》的产生