

行政诉讼法概要

主 编 吴应武

副主编 高树德 李好忠



中国法制出版社

5.3

序 言

《中华人民共和国行政诉讼法》，是继《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》之后，我国制定的有关诉讼制度方面的又一基本法。她的颁布实施，是我国社会主义法制建设的一件大事，也是推进我国社会主义民主政治建设的又一重大步骤。她标志着我国诉讼法律制度的进一步健全与完善，体现了我国行政实体法与行政程序法的配套与统一；对保护公民、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职权，具有十分重要的意义。

行政诉讼法是一部解决行政争议的程序法。如果说刑事诉讼法是“官告民”，民事诉讼法是“民告民”的话，那么，行政诉讼法就是“民告官”。我国是社会主义国家，人民是国家的主人；我国的政府是人民的政府，行政机关及其工作人员是人民的公仆，应该全心全意地为人民服务。但是，由于行政机关管理任务繁重，工作面广，情况复杂，也由于行政权力的行使直接作用于行政相对人，不必征求行政相对人同意，即可发生法律效力，而且行政机关及其工作人员在思想觉悟、认识能力、执法水平方面都存在着差异。所以，行政机关行使行政管理权时，就可能违法，就可能对其管理相对人——公民、法人或其他组织的合法权益造成侵害。这就需要国家在制度上对行政权力的行使实施必要的监督，使公民、法人或其他组织的合法权益受到侵害时，有一定的救济手段。行政诉讼法就是监督行政机关依法行使行政权，保护公民、法人或其他组织合法权益的一种诉讼法律制度。根据这一制度，行政行为

违法，行政相对人就可以到法院依法提起诉讼，人民法院就可以根据行政相对人的申请，依法撤销，甚至变更行政行为，以保护公民、法人或其他组织的合法权益。这是问题的一个方面。另一方面，行政诉讼制度对于维护行政权的行使也具有重要的作用。行政行为，公正、合法，行政相对人拒不执行，滥诉缠讼，人民法院可以依法判决维持，并可强制行政相对人执行行政决定。从这个意义上讲，行政诉讼法并不只是对行政权力的一种消极制约，而是积极促进行政机关依法行使职权，改进和提高行政工作，保证行政权正确有效地行使。

行政诉讼法将于1990年10月1日起施行。行政诉讼法的颁布和实施，标志着我国行政管理活动将在更大的范围内接受司法监督。行政机关将会经常作为被告，与作为原告的公民或组织，以平等的身份出庭应诉，接受司法审判，并可能承担诸如行政赔偿等相应的法律责任。这就对行政机关依法行政提出了新的更高的要求，必须从现在起就做好各项准备工作。当务之急，是要认真学习行政诉讼法的基本知识，充分认识实施行政诉讼法的重要意义，做好思想上的准备。这对做政府法制工作的同志尤为重要，这也是我们组织编写这本书的初衷。这本书详细地阐述了行政诉讼法的基本原则和重要意义，系统地介绍了行政诉讼法的基本内容和基本知识，希望能给有志于学习、宣传行政诉讼法的同志提供一些有益的帮助，也希望广大行政工作人员、法律工作者以及其他法律爱好者和我们一齐学习、研究行政诉讼法，为行政诉讼法的正确实施作出积极地贡献。

河南省人民政府法制局局长：宋学贵

一九九〇年三月

目 录

第一章 行政诉讼法概述	(1)
第一节 行政诉讼法的概念	(1)
第二节 行政诉讼法律关系	(9)
第三节 行政诉讼的基本原则	(17)
第四节 行政诉讼法的意义和作用	(23)
第二章 受案范围	(27)
第一节 受案范围的概念和确定受案范围的原则	(27)
第二节 行政诉讼的受案范围	(31)
第三节 人民法院不受理的事项	(40)
第三章 诉讼管辖	(43)
第一节 管辖的概念和特点	(43)
第二节 级别管辖	(46)
第三节 地域管辖	(51)
第四节 裁定管辖	(56)
第四章 诉讼参加人	(60)
第一节 诉讼参加人的概念	(60)
第二节 当事人	(63)
第三节 共同诉讼人	(68)
第四节 第三人	(70)
第五节 诉讼代理人	(72)
第六节 法定代表人	(75)
第五章 证据	(77)
第一节 证据的概念和意义	(77)
第二节 证据的种类	(79)

第三节 证据的收集	(84)
第四节 证据的审查判断	(90)
第六章 起诉和受理	(94)
第一节 起诉	(94)
第二节 受理	(104)
第七章 审理	(106)
第一节 审理依据	(106)
第二节 审理内容	(110)
第三节 第一审程序	(115)
第四节 第二审程序	(124)
第五节 审判监督程序	(128)
第六节 行政诉讼附带民事诉讼	(131)
第七节 妨害行政诉讼的强制措施	(133)
第八章 执行	(138)
第一节 执行概述	(138)
第二节 执行程序	(142)
第三节 执行措施	(146)
第九章 侵权赔偿责任	(149)
第一节 侵权赔偿责任的概念和性质	(149)
第二节 行政赔偿与行政补偿	(153)
第三节 构成侵权赔偿的必要条件	(155)
第四节 损害赔偿	(160)
第十章 涉外行政诉讼	(164)
第一节 涉外行政诉讼的概念	(164)
第二节 涉外行政诉讼的原则	(165)
附: 中华人民共和国行政诉讼法	(170)
关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的说明	(184)

第一章 行政诉讼法概述

《中华人民共和国行政诉讼法》是人民法院审理行政案件的程序法，计十一章，七十五条，包括受案范围、诉讼管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理与判决、执行、侵权赔偿责任、涉外诉讼等主要内容。为了使读者对我国行政诉讼法律制度有一个总的了解，本章我们将根据行政诉讼法的有关规定，对行政诉讼法的基本原理作一些简要的介绍与阐述。

第一节 行政诉讼法的概念

一、行政诉讼

(一) 行政、行政权、行政机关

为了阐明行政诉讼，我们有必要先了解一下什么叫行政、行政权和行政机关。

所谓行政，马克思说“……行政是国家的组织活动”^①。由此可见，行政是国家的一种组织职能。国家的总体职能是维护统治阶级的统治，实现统治阶级的阶级利益。行政职能作为国家职能的重要组成部分，是和国家同时产生的。但行政职能作为一种独立的职能，则是阶级社会发展的产物。在阶级社会初期，立法、司法、行政是三位一体的。只是到了近代，随着人类社会的发展和阶级矛盾的日益复杂，资产阶级为了更好地维护本阶级的统

①注：参阅《马克思、恩格斯全集》第一卷第479页。

治，才将国家职能逐渐划分为立法、司法、行政三大主要职能，设置相应的机关行使，并使其彼此独立、相互监督、互相制约。这三种职能，表现为三种不同的权力，分别由不同的机关行使。立法权由议会行使，负责将统治阶级的意志上升为国家意志，制定为具有普遍约束力的法律；司法权由司法机关行使，负责维护法律的适用与稳定，用国家的强制力依法追究各类违法行为；行政权由行政机关行使，通过对国家事务的组织管理，使统治阶级意志在社会生活中得以实现。行政机关是国家意志的执行机关。我国是社会主义国家，但从国家职能来划分也主要包括立法、司法（法律审判、法律监督）、行政三种职能。立法权由全国人民代表大会及其常务委员会行使，是国家的最高权力机关，负责把工人阶级领导下的全国人民的意志上升为国家意志，制定成法律；司法权分别由最高人民法院、地方各级人民法院（包括专门人民法院）和最高人民检察院、地方人民检察院（包括专门的检察机关）行使，人民法院负责司法审判，人民检察院负责法律监督；行政权则由国务院和地方各级人民政府行使。我国国家职能的分设，与资本主义国家有本质的不同。资本主义国家的三权分立，三权并列，彼此独立，相互监督，相互制约。而我国的人民代表大会制度，立法权为国家的最高权力，司法权、行政权都由立法权产生，并受它监督；司法权、行政权二权并列，相对独立，相互监督，共同向行使立法权的人民代表大会负责并报告工作。司法权对行政权的监督主要是通过司法审判活动得以实现的，而且主要是通过行政审判活动得以实现的。

（二）行政诉讼的概念

行政诉讼是人民法院根据公民法人或其他组织的申请，在当事人及其他诉讼参加人的参加下，依法对具体行政行为是否合法进行审查，并作出判决、裁定的活动。公民、法人或其他组织向法院提出诉讼申请，是认为行政机关或行政机关的工作人员的具

体行政行为侵犯了其合法权益，人民法院的诉讼活动是对具体行政行为是否合法进行审查。

行政诉讼具有以下特征：

1、行政诉讼的原告是公民、法人或其他组织，亦即，有权提起行政诉讼的只能是行政管理的相对人公民、法人或其他组织。行政诉讼是由行政机关的具体行政行为引起的。在行政管理中，只有公民、法人或其他组织的合法权益才可能受到具体行政行为的侵害。故行政诉讼法只把提起行政诉讼的权利赋予公民、法人或其他组织。从这个意义上说，行政诉讼制度在本质上就是国家设置的用来保护公民、法人或其他组织的合法权益不受具体行政行为侵害的法律制度。在刑事诉讼中，除了简单的刑事案件可由受害人直接向人民法院提起刑事诉讼外，一般只能由人民检察院代表国家向人民法院提起公诉。在民事诉讼中，任何人、任何组织都可能成为原告，原告可以起诉，被告可以反诉。而行政诉讼中，原告只能是公民、法人或其他组织这是不变的。原被告的法律地位也是固定的。

2、行政诉讼的被告只能是行政机关。没有行政机关参加的诉讼不是行政诉讼；虽有行政机关参加，但行政机关不是必然被告的诉讼也不是行政诉讼；行政机关虽然是被告，但不是由其具体行政行为引起的诉讼，也不是行政诉讼。在刑事诉讼中，只有自然人才可能成为被告，行政机关作为一种社会组织，不可能成为刑事诉讼的被告。在民事诉讼中，行政机关不是必然的一方，更不是必然的被告。行政诉讼是对具体行政行为是否合法进行审查，而作出具体行政行为的只能是行政机关，那么行政机关就必然是行政诉讼的一方当事人。行政机关不可能成为自己的被告。有可能对其具体行为提出异议的只能是行政管理相对人，行政管理相对人依法向人民法院提起诉讼，行政机关就必然成了行政诉讼的被告。所以，行政诉讼就是公民、法人或其他组织以行政机

关为被告的诉讼。

3、行政诉讼只对具体行政行为是否合法进行审查。行政行为，简单地讲就是行政机关依法行使组织管理权的行为。根据宪法和法律规定，行政管理权可分为二类，一类是制定具有普遍约束力的行为规则，包括制定行政法规、行政规章和其他规范性文件的行为，称抽象行政行为；一类是针对某一特定的人或事件作出的行政执法行为，称具体行政行为。行政诉讼的客体是具体行政行为，这就意味着行政机关非行使职权的行为，或者虽然是行使职权行为，但不是具体行政行为，公民、法人或其他组织都不能提起行政诉讼。

行政诉讼只对具体行政行为是否合法进行审查，决定了诉讼活动的直接目的、内容和范围。诉讼活动的直接目的是查明具体行政行为是否合法，同样，诉讼活动的内容也必须围绕具体行政行为是否合法而展开。诉讼过程中，当然要涉及行政相对人行为是否合法的问题，但目的不在于说明行政相对人的行为是否合法，或给予什么相应的处罚，而在于证明具体行政行为是否合法。司法实践中，必须以此为出发点和立足点来认识和审理行政案件。

行政诉讼只对具体行政行为是否合法进行审查，同时说明行政诉讼可以不追究具体行政行为是否适当的问题。具体行政行为是否适当，是指具体行政行为虽然在法定的幅度之内，但是否恰如其分。具体行政行为是否合法和是否适当的区别，是法定幅度。如果超出了法定的幅度，即为不合法；如果是在法定幅度内只是偏轻偏重，那么只能认为是不适当。行政诉讼不审查具体行政行为是否适当，是为了保证行政机关充分行使职权，发挥行政机关的效能，也是行政自由裁量权的内容。行政机关在法定幅度内行使职权，不受任何机关团体或个人的干涉。否则，将必然导致司法自由裁量权干涉或者取代行政自由裁量权的情况，破坏行

政权的统一行使，影响国家管理职能的实现。当然，行政诉讼法的规定也有例外的情况，即行政处罚“显失公正”，可以判决变更。这是根据我国当前行政立法不健全，行政处罚幅度尚待进一步完善的情况下规定的例外。

4、公民、法人或其他组织依法向人民法院提起诉讼，是认为具体行政行为侵犯了其合法权益。行政机关的具体行政行为侵犯其相对人合法权益的情况是可能出现的，具体行政行为是一种单方法律行为，行政机关可以在不征求行政相对人同意情况下，单方面作出决定。而且决定一旦作出，就具有法律效力，就会使其相对人产生直接的权利义务变化。同时，行政机关承担着组织管理财政、经济、教育、文化、治安、城建等大量的行政事务，拥有广泛的行政权力，而行政机关及其工作人员，公民法人或其他组织，在思想觉悟、认识水平等方面都会存在着很大的差异，还会出现对事实、法律认识的错误。所以，行政机关的具体行政行为侵犯其相对人的情况是可能发生的，作为行政相对人的公民、法人或其他组织认为具体行政行为侵犯自己合法权益的情况更是随时可能出现的。行政诉讼法规定，只要公民法人或其他组织认为具体行政行为侵犯了其合法权益，即可依法提起诉讼，至于是否侵犯了合法权益，那是人民法院进行行政诉讼所要解决的问题。

行政诉讼是解决行政争议的一种手段。所谓行政争议，就是指公民、法人或其他组织不服行政机关的行政行为，认为行政行为侵犯了其合法权益。解决行政争议，主要有两种手段，一种是行政诉讼，一种是行政复议。行政复议是指复议机关根据公民、法人或其他组织的申请，依法对具体行政行为是否合法进行审查的行政活动。行政复议与行政诉讼虽然同属解决行政争议的手段，但还是有明显的区别。首先是受理机关不同。行政诉讼由法院受理，行政复议由行政机关受理，因为复议机关是行政机关。

其次是行为的性质不同。行政诉讼是司法行为，行政复议是行政行为。再次是解决行政争议的阶段不同。行政复议只能是解决行政争议的第一阶段，而行政诉讼则往往处于第二阶段或称最终阶段，与行政复议表现为承接关系。行政复议与行政诉讼的承接关系有三种情况：第一，当事人可以先请求行政复议，对复议裁决不服的，再提起行政诉讼，也可以不经行政复议直接提起诉讼。行政诉讼前，是否提起复议，由当事人选择，这是行政诉讼法关于复议与诉讼承接问题的一般性规定。第二，必须经过复议才能提起诉讼，行政复议是行政诉讼的前置条件。第三，只能提起行政复议，不能提请行政诉讼，或者只能提起行政诉讼，不能申请行政复议。最后，结果不同。行政诉讼的结果一般不能变更原行政决定，原则上只能维持或撤销被诉的具体行政行为，而复议结果，不仅可以撤销、维持原决定，而且还可以变更原决定。由此可见，行政复议与行政诉讼是性质不同的两种活动，而且行政复议代替不了行政诉讼的作用。

二、行政诉讼和民事诉讼的主要区别

在行政诉讼法生效以前，人民法院审理行政案件适用的是民事诉讼法。1982年制定的民事诉讼法第三条第二款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法的规定。”1982年以来，各级人民法院按照民事诉讼程序已审理了大量的行政案件。既然如此，为什么还要制定行政诉讼法呢？

数年来，行政案件的审判实践说明，民事诉讼法适应不了行政诉讼的需要，审理行政案件无法完全适用民事诉讼程序。行政诉讼和民事诉讼主要有以下区别：

第一、性质不同。民事诉讼要解决的是平等主体之间的争议，而行政诉讼解决的则是不平等主体之间的争议。在民事诉讼中，主体地位平等，争议双方都无权强制对方服从自己的意愿，如果双方不能就争议的问题达成协议，就只好求助于人民法院解

决。行政诉讼解决的是行政机关与其相对人之间发生的争议。在行政管理活动中，管理者与被管理者地位不平等，行政机关有权单方面作出决定，强制对方服从，无须求助于人民法院。公民、法人或者其他组织对行政处理决定不服，也无权拒绝执行，只有通过行政复议或者行政诉讼求得解决。所以，民事诉讼，在性质上属于人民法院解决平等主体间权利义务纠纷的活动，而行政诉讼在性质上则属于人民法院对行政机关的具体行政行为是否合法进行司法监督的活动。

第二、所依据的实体法不同。民事诉讼所依据的实体法是民法通则、婚姻法、继承法、经济合同法等，行政诉讼根据的实体法是行政法，包括调整行政关系的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。还可参照行政规章。

第三、民事诉讼的处分原则和调解原则对行政诉讼不适用。在民事诉讼中，当事人在法律规定的范围内有权处分自己的民事实体权利和诉讼权利，并可相互反诉，由此产生了民事诉讼的可调解性。调解是民事诉讼的必经程序。在行政诉讼中，行政机关代表国家行使职权，维护的是国家和人民的利益，行政机关只能依法办事，而不能自行处分自己所代表的国家利益。例如只能依法收税而不能多收、少收或不收，由此决定了行政诉讼的不可调解性，只能以判决形式结案。行政相对人非经人民法院许可，也不得撤诉。

第四、举证责任不同。民事诉讼的举证责任在主张权利的一方。原告是主张权利的一方，即对自己主张的权利负举证责任；被告反诉，主张权利，被告对自己的反诉请求负举证责任。行政诉讼的举证责任主要在被告的一方。行政诉讼是要审查行政机关的具体行政行为是否合法，行政机关对自己作出的具体行政行为依据的事实和法律最清楚，理应负举证责任。所以行政诉讼的举证责任主要在被告一方。

第五、行政诉讼还要正确处理行政权与司法权的关系。在行政诉讼中，人民法院只监督行政机关的具体行政行为是否合法，不监督行政机关的行政管理活动是否适当，因此对行政案件只拥有维持和撤销的权利，一般不拥有司法变更权，只对显失公正的才予以变更。

第六、受案范围不同。行政诉讼的受案范围是特定的，只有法律、法规规定可以提起诉讼的行政案件，人民法院才予受理。否则，人民法院不能受理。不象民事诉讼，只要是平等主体间发生的财产和非财产关系，人民法院都可以受理。

总之，行政诉讼和民事诉讼是两种不同性质的诉讼，各有自己的调整对象、范围、手段和目的。为了有效地开展行政诉讼活动，制定独立的行政诉讼法是十分必要的。

三、行政诉讼法

行政诉讼法是关于行政诉讼程序法律规范的总称，有形式意义和实质意义之分，形式意义上的行政诉讼法，专指1989年4月4日全国人民代表大会七届二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》，这是一部统一的行政诉讼法典。实质意义上的行政诉讼法，既包括行政诉讼法典，也包括宪法、法律、法规等法律性文件中关于行政诉讼的一切法律规范。这个意义上的行政诉讼法，除了行政诉讼法典以外，主要还有以下两部分：

（一）各种单行法律、法规中有关行政诉讼的规定。这类规定主要规定了行政诉讼的受案范围以及是否要有行政复议作为前置阶段的问题。这类法律、法规自1980年以来已有近150个（不包括地方性法规）。

（二）最高人民法院有关行政诉讼方面的司法解释。例如：《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》（1985年11月6日发布）；《人民法院审理治安案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》（1986年10月24日发布）。

此外，宪法，民事诉讼法，人民法院、人民检察院组织法等法律中，也有一些适用行政诉讼的法律规定。

行政诉讼与行政诉讼法是两个既有密切联系而又明显区别的概念。从联系的角度看，行政诉讼活动是行政诉讼法的基础。行政诉讼法应该根据行政诉讼活动的需要制定，其法律规范应当适应行政诉讼的特点和要求，不能脱离行政诉讼审判活动的实践；同时，行政诉讼法又是行政诉讼的程序法，行政诉讼活动必须以它为依据，不得违反。从区别的角度看，行政诉讼是在人民法院主持下的司法活动，而行政诉讼法则是这些司法活动必须遵守的法律规范。

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

行政诉讼法律关系是由行政诉讼法所调整的人民法院与当事人以及其他诉讼参与人在行政诉讼中所发生的社会关系。^①人民法院与当事人以及其他诉讼参与人在行政诉讼活动中发生的关系是一种社会关系，当这种社会关系被行政诉讼法调整时，便成为行政诉讼法律关系，并以法定权利义务的形式表现出来。

行政诉讼法律关系以行政争议的存在为前提，以行政诉讼法为调整规范，它由起诉人提起行政诉讼和人民法院受理诉讼而开始，以法院判决的执行或者起诉人撤诉而结束。行政诉讼法律关系与行政法律关系有着密切的联系。行政法律关系是行政机关在行政管理活动中与其相对人发生的由行政法所调整的社会关系，是管理者与被管理者的关系，是实体法上的权利义务关系。行政

^①这里的诉讼参与人是广义的，是指除人民法院以外一切参与行政诉讼活动的人。

诉讼法律关系是人民法院在受理和审判行政案件过程中，与当事人以及其他诉讼参与人之间发生的由行政诉讼法调整的社会关系，是程序法上的权利义务关系。程序法上的权利义务关系以实体法上的权利义务关系为前提，是为解决实体法上的权利义务关系服务的。

行政诉讼法律关系同民事诉讼法律关系相比具有以下特征：

第一、只有公民、法人或者其他组织的起诉行为可以引起行政诉讼法律关系的发生。因为只有公民、法人或者其他组织才有充当原告资格，才可以提起行政诉讼。人民法院受理案件后，才与行政机关以及其他诉讼参与人之间发生行政诉讼法律关系。行政机关的诉讼行为不可能引起行政诉讼法律关系的发生，因为行政机关无起诉权和反诉权。

第二、在行政诉讼法律关系中，行政机关必然为双方当事人中的一方，且只能处于被起诉的地位。然而，并非被告是行政机关的诉讼都是行政诉讼，同样，以行政机关作为被告出现的诉讼法律关系，也不全是行政诉讼法律关系。因为，行政机关除了作为行政主体参与行政管理活动外，同样可以以法人身份参与民事、经济活动，从而作为被告出现在民事诉讼法律关系中。因此，我们说，只有行政机关以行政主体身份充当被告的诉讼才是行政诉讼。反过来，行政诉讼法律关系中的被告只能是作为行政管理主体的行政机关。

第三、人民法院作为行政诉讼法律关系的主体，只能以裁判者的身份进行活动，不得以调解者的身份进行活动，也不得以调解方式结案。人民法院在对行政案件裁决时，只能采取维护或者撤销的形式，一般不能直接变更具体行政行为，因为人民法院不能代替行政机关行使行政权，从而拥有司法变更权。行政诉讼法规定，只在有限的范围内允许人民法院予以变更。

第四、在行政诉讼法律关系中，当事人双方的法律地位是平

等的，但诉讼方面的权利义务却不是相等的。如原告有起诉权，被告没有反诉权；原告可以收集证据，被告在诉讼期间不得收集证据（指向原告和证人收集证据）。在举证责任方面也不相等，举证的主要责任在被告。这些都是由于在提起行政诉讼之前，行政机关与行政管理相对人之间的权利义务不相等决定的。

第五、行政诉讼法律关系的客体与民事诉讼法律关系的客体也不同。这一点将在行政诉讼法律关系的构成中加以论述。

行政诉讼法律关系的特征说明，用民事诉讼法来调整行政诉讼法律关系是不健全的。现行适用民事诉讼法调整行政诉讼法律关系的时期，将随着《中华人民共和国行政诉讼法》的生效而宣告结束。

二、行政诉讼法律关系的构成

行政诉讼法律关系由主体、内容、客体三个要素构成。

（一）行政诉讼法律关系的主体

行政诉讼法律关系的主体是指在行政诉讼中享有诉讼权利、承担诉讼义务的个人和组织。凡是依法有权参加行政诉讼活动，并享有法定权利承担法定义务的个人和组织，都是行政诉讼法律关系的主体。

1、人民法院

人民法院在行政诉讼活动中是以审判者的身份出现的，拥有受理权、审理权、指挥权、裁判权和强制执行权。它的活动对行政诉讼程序的发生、变更和消亡，起着决定的作用。

2、人民检察院

检察机关能否成为行政诉讼的主体，各国的规定不一。西方国家的检察机关有的隶属于法院系统（如法国），有的隶属于行政系统（如美国），都是代表国家为追究公民的刑事责任提起诉讼的机关，不是行政诉讼法律关系的主体。社会主义国家的检察机关一般都是同行政机关、审判机关相平行的国家机关，是专门

的法律监督机关，独立行使检察权，只对权力机关负责，有权监督刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼活动，依法享有一定的权利，承担一定的义务，也应是行政诉讼法律关系的主体。我国1950年12月颁布的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》规定：“对于全社会与劳动人民利益有关的民事案件及一切行政诉讼，均得代表国家公益参与之。”但是由于多种原因，此规定未能实行。新颁布的行政诉讼法规定：“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督”；“人民检察院对人民法院已经发生法律效力判决、裁定，发现违反法律、法规规定的，有权按照审判监督程序提出抗诉。”根据这些规定，我们认为人民检察院也应该是行政诉讼法律关系的主体（目前学术界有争议）。

3、诉讼参加人

诉讼参加人是指当事人以及与当事人地位相等的人。根据我国行政诉讼法的规定，行政诉讼的参加人包括当事人（原、被告）、共同诉讼人（共同原、被告）、第三人和诉讼代理人（法定代理人、指定代理人、委托代理人）。在任何一个行政案件中，原告和被告都是行政诉讼法律关系最基本的主体。没有原告便无人提起行政诉讼，没有被告便无法解决实体法上的权利义务关系。共同诉讼人是共同的原告或者共同的被告，第三人是同提起行政诉讼的具体行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，他们的诉讼活动都有可能使行政诉讼法律关系发生变化。诉讼代理人是代理他人进行行政诉讼活动的人，也依法享有一定的诉讼权利，承担一定的诉讼义务。

4、诉讼参与人

诉讼参与人有广义和狭义之别。广义的行政诉讼参与人，指除法院和人民检察院（如果可以认为可以是法律关系主体的话）以外所有参与行政诉讼活动的人，既包括诉讼参加人，又包括证人、鉴定人、翻译人员和勘验人员。狭义的行政诉讼参与人，仅