



# 行政诉讼法知识手册

泰然 任大 谷村 子庄 编著



北京日报出版社

**行政诉讼法知识手册**

秦然 任大 谷村 子庄 编写

\*

北京日报出版社出版、发行

新华书店经销

(北京市东单西裱糊胡同34号)

大兴张各庄印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.5印张 235千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数:0,001—5,000

ISBN 7-80502-200-3/D24

定价:3.80元

## 前 言

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼相并列，为现代社会三大诉讼制度。我国《刑事诉讼法》和《民事诉讼法（试行）》已分别于1979年和1982年制定颁布。现在，《行政诉讼法》又颁布了，这是我国人民民主生活和法制建设的大事，标志着我国法制建设进一步成熟和完善。

行政诉讼就是对行政机关的诉讼。用通俗的话讲，就是老百姓控告行政机关违法，人民法院审理这种控告的程序法。行政诉讼法的内容表明，它是现代法治社会的重要标志。作为维护社会秩序的手段，刑事诉讼法和民事诉讼法在很久的古代社会就存在，而行政诉讼法则是近代民主法治社会的产物。按民主社会的原理，国家是为了人民的共同利益而建立的。国家工作人员是由人民选举产生，被人民授权或委托来行使国家权力的。因此，国家工作人员应严格依人民的意志和法律办事，并受到人民的监督，行政机关依法施政。否则，人民有权对其违法行为进行控告，要求纠正其违法行为，以保护人民的合法权利。行政诉讼法正是基于这样一种社会民主原理建立发展起来的，我国的行政诉讼法就是为落实宪法赋予公民有对国家机关工作人员的控告、申诉权利而制定的，它是公民保护自己合法权利的有力武器。

行政诉讼法的另一个重要作用就是监督、加强和改善行

政机关的行政管理。依法行政是现代行政管理的重要原则，它要求行政机关严格依法律办事。但是，由于种种原因，行政工作人员违法现象还普遍存在，制定行政诉讼法就是为了使公民在行政工作人员违法侵害公民合法权益时能向法院提出控告。法院通过审判，维护行政机关的合法决定，撤销和纠正其违法决定，从而促使行政机关更加严格依法施政，改善行政管理。

行政诉讼法知识，是一门较新学科的法律知识。为了帮助广大公民掌握这门新知识，广泛宣传行政诉讼法，以推动行政诉讼法的实施，在北京日报出版社同志们的热忱支持下，我们组织编写了这本《行政诉讼法知识手册》。这本书比较系统地介绍了行政诉讼法的基本知识、理论、制度和程序。全书分两大部分。第一部分是基本知识和基本理论，主要包括行政诉讼的概念，制定行政诉讼法的意义、指导思想和立法过程；世界各国行政诉讼制度的历史与现状；行政诉讼的基本原则和法律关系等等。第二部分是具体制度和程序，主要阐述了受案范围、审判管辖、证据、强制措施、起诉和受理、审理和判决、执行、行政赔偿等一系列的具体诉讼制度和诉讼程序。论述中根据法律的体例，力求理论联系实际，注意知识性和趣味性，广泛介绍有关知识，严格阐明法律条文意义。它对每个希望运用行政诉讼法保护自己合法权利的公民，对广大行政工作人员和司法工作者，都是一本有必要学习的书，对法律院系的大专学生和教师及研究人员，也都具有参考价值。

然而，由于这门学科知识比较年轻，我国进行行政诉讼的理论和实践时间又短，加上我们水平有限，书中难免有不

完善之处，谨请原谅和指正。

全国人大常委会办公厅泰然、任大、谷村、子庄等同志参加了本书的编写。全书由泰然统审。

1989年4月

# 目 录

|                                                      |        |
|------------------------------------------------------|--------|
| 绪 论                                                  | ( 1 )  |
| 第一节 行政诉讼的概念及特征                                       | ( 1 )  |
| 第二节 为什么要制定行政诉讼法                                      | ( 3 )  |
| 第三节 立法的指导思想及其依据                                      | ( 8 )  |
| 第四节 行政诉讼法的制定过程                                       | ( 11 ) |
| 第五节 行政诉讼与其他行政司法活动的<br>关系                             | ( 14 ) |
| 第六节 我国的行政诉讼法的特点                                      | ( 22 ) |
| 第一章 行政诉讼的历史与现状                                       | ( 25 ) |
| 第一节 现代行政诉讼制度的产生和发展                                   | ( 26 ) |
| 第二节 社会主义国家的行政诉讼制度                                    | ( 33 ) |
| 第三节 我国行政诉讼的历史                                        | ( 37 ) |
| 第二章 行政诉讼的基本原则                                        | ( 41 ) |
| 第一节 行政诉讼基本原则的概念和确定依<br>据                             | ( 41 ) |
| 第二节 人民法院依法对行政案件独立行使<br>审判权, 不受行政机关、社会团<br>体和个人的干涉的原则 | ( 44 ) |
| 第三节 以事实为根据、以法律为准绳原则                                  | ( 48 ) |
| 第四节 人民法院审理行政案件是对具体行                                  |        |

|     |                           |         |
|-----|---------------------------|---------|
|     | 政行为是否合法进行审查的原则……          | ( 49 )  |
| 第五节 | 合议原则、回避原则、公开审判原则和两审终审原则…… | ( 50 )  |
| 第六节 | 当事人在行政诉讼中的法律地位平等原则……      | ( 53 )  |
| 第七节 | 民族语言文字原则……                | ( 55 )  |
| 第八节 | 辩论原则……                    | ( 55 )  |
| 第九节 | 人民检察院对行政诉讼实行法律监督原则……      | ( 56 )  |
| 第三章 | 行政诉讼法律关系……                | ( 58 )  |
| 第一节 | 行政诉讼法律关系的概念和特点……          | ( 58 )  |
| 第二节 | 行政诉讼法律关系结构……              | ( 61 )  |
| 第三节 | 行政诉讼法律关系的运动过程……           | ( 73 )  |
| 第四章 | 受案范围……                    | ( 76 )  |
| 第一节 | 行政争议及解决途径……               | ( 77 )  |
| 第二节 | 确定我国行政诉讼受案范围的依据……         | ( 79 )  |
| 第三节 | 人民法院受理行政案件的范围……           | ( 87 )  |
| 第五章 | 行政诉讼管辖……                  | ( 94 )  |
| 第一节 | 管辖的含义和意义……                | ( 94 )  |
| 第二节 | 管辖划分的基本规则……               | ( 96 )  |
| 第三节 | 级别管辖……                    | ( 99 )  |
| 第四节 | 地域管辖……                    | ( 102 ) |
| 第五节 | 裁定管辖……                    | ( 106 ) |
| 第六章 | 行政诉讼参加人……                 | ( 110 ) |
| 第一节 | 当事人概述……                   | ( 110 ) |
| 第二节 | 原告与被告……                   | ( 115 ) |

|      |                      |       |
|------|----------------------|-------|
| 第三节  | 共同诉讼人·····           | (118) |
| 第四节  | 诉讼中的第三人·····         | (120) |
| 第五节  | 诉讼代理人·····           | (123) |
| 第七章  | 行政诉讼的起诉和受理·····      | (129) |
| 第一节  | 起诉的条件·····           | (129) |
| 第二节  | 受理的程序·····           | (134) |
| 第八章  | 审判组织·····            | (136) |
| 第一节  | 审判组织的概念与形式·····      | (136) |
| 第二节  | 我国的行政审判组织·····       | (137) |
| 第九章  | 行政诉讼证据·····          | (141) |
| 第一节  | 行政诉讼证据的概念及特征·····    | (141) |
| 第二节  | 诉讼证据的分类和种类·····      | (144) |
| 第三节  | 证据材料的审查和判断·····      | (151) |
| 第四节  | 举证责任和法院证据调查·····     | (155) |
| 第十章  | 行政诉讼强制措施·····        | (160) |
| 第一节  | 行政诉讼强制措施的概念及意义·····  | (160) |
| 第二节  | 强化行政诉讼中的强制措施·····    | (163) |
| 第三节  | 妨害行政诉讼行为的种类及其构成····· | (166) |
| 第四节  | 强制措施的种类·····         | (168) |
| 第五节  | 运用强制措施的程序·····       | (170) |
| 第十一章 | 审理和判决·····           | (172) |
| 第一节  | 第一审程序·····           | (172) |
| 第二节  | 妨害诉讼的排除措施·····       | (179) |
| 第三节  | 行政诉讼的判决·····         | (185) |
| 第四节  | 第二审程序·····           | (188) |
| 第五节  | 审判监督程序·····          | (193) |

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 第十二章 行政诉讼判决的执行·····       | ( 197) |
| 第一节 执行概说·····             | ( 197) |
| 第二节 执行程序 and 措施·····      | ( 204) |
| 第三节 执行阻却和救济·····          | ( 210) |
| 第十三章 行政侵权赔偿·····          | ( 216) |
| 第一节 侵权赔偿责任的概念和构成要件·····   | ( 216) |
| 第二节 西方国家行政赔偿制度的历史沿革·····  | ( 221) |
| 第三节 我国行政赔偿制度的历史沿革·····    | ( 224) |
| 第四节 建立我国行政赔偿制度的目的及意义····· | ( 226) |
| 第五节 行政侵权赔偿责任诉讼的程序性问题····· | ( 228) |
| 第十四章 涉外行政诉讼及诉讼费用·····     | ( 233) |
| 第一节 涉外行政诉讼的概念·····        | ( 233) |
| 第二节 涉外行政诉讼的基本原则·····      | ( 236) |
| 第三节 诉讼费用·····             | ( 243) |
| 附录一：我国行政诉讼法律、法规选辑·····    | ( 247) |
| 附录二：有关行政诉讼文件选辑·····       | ( 282) |

# 绪 论

## 第一节 行政诉讼的概念及特征

了解行政诉讼法知识，搞清楚什么是行政诉讼是基本的出发点。行政诉讼制度与其它诉讼制度，如与民事诉讼和刑事诉讼相比，是一项最年轻的制度。现在世界各国行政诉讼的范围、受理机构和审判程序、提起诉讼的主体都不尽一致。所以，行政诉讼也就不像其他诉讼制度那样有比较统一完整的概念或定义。在法国，行政诉讼是指行政法院根据当事人的申请，对行政活动的合法性进行审查，对违法行为给予纠正的一种司法活动。在英美等国家，并没有严格的行政诉讼的概念，实质意义的行政诉讼在那里称为“司法复审”，即由普通法院对行政机关的行政活动是否合法的审查。各国的行政诉讼制度虽不尽相同，最主要的区别就在于受理行政诉讼的机构不同。有的国家建立了专门的行政法院，隶属于行政系统；有的国家行政诉讼由普通法院受理，是普通法院职能的一部分。但是，各国行政诉讼制度的基本特点是共同的：即它是一种专门司法机关的诉讼活动，这种诉讼活动是通过对行政行为的合法性加以审查，来保护在行政管理中受损害的公民、法人和组织的合法权益。

在我国，行政诉讼具体是指人民法院依照法律规定的范

围，对行政管理对象不服行政机关行使职权所作的处理决定提起诉讼的审判活动。认真分析起来，我国行政诉讼包括以下几个特点：

（一）被告必须是行使国家行政管理权的行政机关，或者被行政机关授权行使行政管理权的机关。普通公民不能作为被告而被提起行政诉讼。

（二）原告必须是公民、法人或其他社会组织。行政行为为主体的行政机关不能作为原告提起行政诉讼。但是，某一行政机关可因对另一行政机关的处理决定不服而提起诉讼。

（三）原告提起诉讼理由是由于行政机关在行使行政管理职权过程中侵犯了当事人的合法权益，当事人不服行政机关的处理决定。包括原告人不服行政处罚决定、行政强制措施决定、以及行政机关侵犯公民、企业经营自主权、拒绝合法申请和要求违法履行义务的决定、行政复议决定等等。

（四）解决争议的依据是行政管理法规。因行政机关没有按照有关法律、法规行使权力而使当事人利益受损害，诉讼的目的就是请求法院通过审判活动，审查、确定行政行为是否合法、正确，撤销、变更或维持行政机关的决定，从而保护当事人的合法权益。

（五）行政诉讼必须是在法律、法规明文规定的，当事人可以向人民法院提起诉讼的范围内。由于公民、法人与行政机关发生行政争议的范围非常广泛，我国行政诉讼刚刚起步，还不可能把所有的行政争议都纳入行政诉讼的范围内，所以，行政诉讼法明确规定了向人民法院提起诉讼的范围。目前，法律没有明确规定的行政争议，还不能向人民法院提起行政诉讼。

行政诉讼法是有关行政诉讼的法律规范。我国行政诉讼法的内容包括：行政诉讼的立法目的；诉讼原则和审判依据；受案范围；审判组织和管辖；诉讼参加人；起诉和受理；人民法院的审理、判决及执行的具体程序等等。我国的行政诉讼法就是指七届全国人大二次会议颁布的行政诉讼法典。但是，由于我国行政诉讼制度建设不久，行政诉讼法还不可能健全。因此，在进行行政诉讼活动中，有些具体做法在行政诉讼法中没有具体规定的，还应参照民事诉讼法（试行），这在近期恐怕还难以避免。随着行政诉讼经验的积累，行政诉讼法也会逐步完善，那时行政诉讼法就可完全独立于民事诉讼法而运用。

从上可见，行政诉讼法是现代法制国家一个新的重要的部门法。

## 第二节 为什么要制定行政诉讼法

行政诉讼法在现代民主国家中具有重要的地位和作用，它是现代国家民主法制的重要标志。它对发展社会主义民主和健全社会主义法制，保证实施宪法，加强法制监督，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进国家行政机关行政管理的科学化、法律化具有十分重要的作用。

### 一、行政诉讼法是现代法治的根本标志之一

法律是任何一个社会存在的基础，没有法律，社会就没有秩序，难以维持。所以，在古代社会中就有了很完备的刑事法律和民事法律。而现代社会不仅仅是讲究秩序的社会，

更要讲究民主、法治。法治就不是像传统的社会那样，制定法律就是为管制老百姓的，法制就是要老百姓遵守法律。而法治则意味着整个社会，包括政府的一切活动在内，都必须严格依法办事。政府为了管理社会，需要作出或不作出某项行为。当它为公众利益需要限制公民的自由和权利时，必须指出这个行为所遵循的法律依据。即政府的行为必须具有合法性；法治社会要求的是政府的行为必须充分尊重公民的自由和权利；政府具有广泛的自由裁量权应受到限制；法治原则还意味着法律捍卫平等，法律在政府和公民之间无所偏袒。当然这并不是说政府和公民享受的权利和义务是完全一样的。相反，政府为了管理社会需要有很多的特权。法治只要求政府在行使这些特权时不能超出法律的范围。在这一点上，行政机关和普通公民一样对法律负有义务和责任。可见，法治的精义就是政府必须依法办事。那么，靠什么手段来保证政府依法办事呢？就要靠行政诉讼法。行政诉讼法就是使政府在其执法活动中，如果违反了法律，侵犯了公民或法人的权利时，公民或法人能控告政府，法院通过审查政府的活动是否合法来促使政府遵守法律，纠正其违法行为，从而监督保证政府严格依法办事。

总之，行政法的出现以及保障行政法制的行政诉讼法的制定，是现代法治社会与传统人治社会区别的重要标志，它将促使传统的、只要求公民守法的社会，向要求公民守法更要求政府守法的法治社会转变，使政府切实处于人民群众的监督之下。

## 二、制定和颁布行政诉讼法是落实宪法的重要措施

我国宪法41条规定：“中华人民共和国公民对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”宪法原则规定，我国是人民当家作主的国家，人民是国家主人，国家机关工作人员是公仆。如果“公仆”不但没有为人民服务，反而侵犯了人民的权利，就应该迅速予以纠正。我国行政机关具有最为广泛的管理人民事务的权力，因而在行政管理中违法或不当行为引起与公民的纠纷就更为普遍。公民与行政机关发生争议，公民就应有地方控告、申诉，并且有一定的程序来处理公民的这—种控告、申诉，这就需要用行政诉讼法来解决。没有行政诉讼法，宪法关于公民对国家机关的控告、申诉权就得不到具体保障。公民在受国家机关侵害时要求取得赔偿的权利就会落空。

制定行政诉讼法将会使我国法制趋于完善，并有利于维护国家法律的权威和尊严。行政诉讼法是我国社会主义法律体系的重要组成部分，缺少行政诉讼法，公民和法人在被政府管理的广泛领域中，其合法权利就得不到法律保障，我国法律体系就存在一个重要的缺口。行政法是国家法律体系中一个最广泛的法律部门。这些法律是否得到良好的遵守和执行，对国家法律的完善，对法律的权威和尊严具有重大影响。如果执行这些法律的政府部门可以随意违反行政法或者违反了法律也得不到纠正，那么，国家法律权威就会丧失。通过行政诉讼，人民法院对行政机关合法、正确的行政处罚或其它处理决定得以维持，保证及时执行；对违法不当的行

政处罚或其他决定，给予撤销或变更，以保障公民的合法权利，从而维护国家法律的尊严。

### **三、行政诉讼法是公民捍卫自己合法权利的有效武器**

随着现代社会经济、社会事务的增多，政府职权越来越扩展到公民社会生活的各个领域。所以，公民权利也越来越受到行政机关侵犯的威胁。特别在我国，公民和社会组织的权利十分广泛地受到国家行政机关的调节和支配。加上我国行政法制不很完备，行政执法人员的素质不高，公民和法人的合法权益更易受到行政机关的侵害。根据现代法治精神，受侵害的权利应该得以恢复，受损害的利益应该予以赔偿或补偿。在权大势大的行政机关面前，公民和法人靠什么捍卫自己的合法权益呢？靠行政诉讼法。这个法律能为公民和法人提供保卫自己权利的武器。当公民和法人的权利受到行政机关的侵害时，他们可以依法向人民法院提出不服行政机关处分决定的请求，法院通过审查行政行为确属不当或违反的，可撤销或变更行政机关决定，从而维护公民和法人的合法权利。

### **四、行政诉讼法，将大大有利于增强全社会特别是国家工作人员的法律意识**

开展行政诉讼，老百姓可以“告官”，使官民处于法律上的平等地位，从而促进国家官员观念转变，使官民都尊重法律，依赖于法律，增强其法制观念。例如，实施《治安管理处罚条例》以后，公民向人民法院提起治安行政诉讼的逐年增多，公安机关治安行政处罚的错误案件下降。这表明公民越来越

越敢于用法律武器维护自己的合法权益。也说明公安人员守法意识和水平得到提高。例如，在有的已经开展行政诉讼的地方，有的原告在行政审判中说：今天我能与公安机关平等地坐在法庭上辩论是非曲直，使我真正意识到公民的权利和法律的尊严，这样的“官司”打输了也值得。据调查，许多被公民或法人提起行政诉讼作过被告的政府部门，都更认真学习起有关的法律来，在行使行政权力过程中更加严肃认真。

### **五、行政诉讼是公民和人民法院对行政机关可能滥用权力实行监督的重要途径**

行政机关的广泛权力给其滥用权力提供了更大可能。权力的滥用和腐败需要靠监督来防止。公民和法人对行政机关的违法或不当行为的诉讼，就是对行政机关执法的合法性和正当性的监督。人民法院通过受理、审查行政机关的行为来实现对行政机关的监督，使行政机关的权力滥用得以防止和纠正。此外，人民法院在审理行政诉讼中，必然要涉及到政府部门制定的规章的运用。如果人民法院在审判时要依据行政规章时，特别要对行政规章的合法性进行判断，这就为提起对行政规章合法性的审查提供了条件，从而能引起有关部门对政府行政规章的监督审查，以维护国家法制的统一性。

### **六、开展行政诉讼将有利于促进行政管理的科学化、法律化，有利于克服官僚主义**

依法行使行政权力是国家行政管理科学化、法律化的重要标志。按我国经济体制改革的要求，在管理体制上实现政企分开、简政放权，使企业成为具有独立法人资格的经济实

体。这样，就要求行政机关不得非法干预企业和公民的合法经营权和侵害其财产利益，以保证经济活动的自主自由。为此，行政诉讼法规定，公民和法人对行政机关侵犯法定经营自主权的，符合法定条件申请行政机关颁发许可证，行政机关拒绝颁发或不予答复的；行政机关违法要求公民、法人和其他组织履行义务等行为，可以提起行政诉讼。这样做必将促使行政机关在对经济的管理上讲究科学，依法办事，减少过多的行政命令和瞎指挥。通过行政诉讼，还会增强国家工作人员的责任感，以利于克服他们对人民不负责任，办事草率、敷衍了事等官僚主义作风。不仅如此，行政诉讼还将会在抑制腐败行为、促进政府廉洁方面，发挥重要作用。例如，某市少数领导干部无视国家土地管理法，违法抢占耕地造私房，农民向法院控告，法院通过审判，依照《土地管理法》强制拆除非法建造的私房，并责令行政机关赔偿农民的损失。这一案件在社会中引起强烈反响，增加了人民群众对克服政府腐败现象的信心。

### 第三节 立法的指导思想及其依据

行政诉讼法第1条就直截了当地指出制定本法的指导思想和立法依据：“为了保证人民法院正确、及时审理行政案件，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，根据宪法制定本法。”根据这一规定精神，我国行政诉讼法的立法目的或指导思想是：

第一，保护公民、法人和其他组织的合法权益，是制定行政诉讼法的首要宗旨。在一个现代社会中，每个公民在法