

ZHONG GUO
XING ZHENG
SU SONG FA DE
LI LUN HE
SHI YONG

● 齐德文 主编

中国行政诉讼法的 理论和实用

内蒙古人民出版社

中国行政诉讼法的理论和实用

齐德文 主编

※

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街82号)

内蒙古军区印刷厂印刷

※

开本：850×1168毫米 1/32 印张：10 字数：240千

1990年2月第一版 1990年2月第1次印刷

印数：0001—4000册

ISBN7—204—00954—1/D·43 定价：3.80元

编委、撰稿人

齐德文	王红岩	李俊智
刘文章	梁新英	官炳东
籍登科	杨振铭	张少英
治川	田利平	敖东
吉雅	高翔	杨元忠

序

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布了《中华人民共和国行政诉讼法》，并决定于1990年10月1日起施行。这是继刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）之后，我国社会主义法制建设上的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。宪法规定：公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”行政诉讼法的制定，正是贯彻落实宪法这个规定的具体体现。现在，有了行政诉讼法，就能够保证人民法院正确、及时审理行政案件，有效地保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督国家行政机关依法行使职权。

在我国，行政诉讼这一法律制度始于1982年制定民事诉讼法之时。民事诉讼法第8条规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定”。这一规定，对我国行政诉讼制度的建立和发展有着极其重要的意义。但是，几年来我国国情发生了很大变化，民事诉讼法的规定，已不能适应我国行政诉讼的需要。这就要求完善、健全我国行政诉讼制度，制定行政诉讼法，对我国行政诉讼的特有原则和具体内容作出规定。行政诉讼法的制定和颁布，标志着我国民主和法制的发展水平，也标志着我国国家行政管理工作纳入社会主义法制的轨道。

我国是以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。一切权力属于人民，人民群众是国家的

主人。人民群众和行政机关工作人员的关系，是一种新型的主人与仆人的关系，各级人民政府依法行使行政职权的目的就是全心全意为人民服务。然而也有个别的国家机关工作人员不能摆正“仆人与主人”、“官与民”的关系，往往把人民给予的权力作为胡作非为、谋取私利的手段，任意侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。行政诉讼法第2条明确规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”这表明，公民、法人和其他组织有权运用行政诉讼法保护自己的合法权益，并能以平等的地位与国家行政机关接受法律的裁决。

行政诉讼制度在我国是一项新的法律制度，建立的时间较短，人们对它比较生疏，很多人还不懂得以行政诉讼法律手段保护自己的合法权益。人民法院审理行政诉讼案件还缺乏经验，要为认真贯彻执行行政诉讼法做好充分的准备工作。我们现在的任务，就是要采取多种形式进行广泛地宣传，使广大干部和群众都能深刻认识颁布施行行政诉讼法的重要意义，理解掌握行政诉讼法的主要内容。人民法院的审判人员，更要学好并严格执行行政诉讼法，真正做到不畏权势，秉公办案。国家行政机关及其工作人员能否学好这个法，能否依法行使行政职权，直接关系到行政诉讼法是否得到遵守。因此，各级国家机关的工作人员，也要认真学习这个法，熟悉规定，掌握精神，并做好应诉准备，杜绝传讯不到庭，判决不执行的错误行为。

齐德文等同志编写的《中国行政诉讼法的理论和实用》一书，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以《中华人民共和国行政诉讼法》为准绳，结合内蒙古自治区行政诉讼的实践，系统地阐述了我国行政诉讼法的基本理论、主要内容和我国现行法律、法规中行政诉讼的有关规定，既有科学性又有实用性，观点明确，通俗易懂，是目前内蒙古自治区行政诉讼方面

的一本好书，值得一读。我相信，《中国行政诉讼法的理论和实用》的出版发行，对于广大干部和群众理解掌握行政诉讼法的规定；对于人民法院审判人员学习和运用行政诉讼法解决行政纠纷案件；对于维护和监督国家行政机关工作人员依法行使行政职权，促进国家行政机关的廉政建设，必定会起到积极作用。

最后，正当《中国行政诉讼法的理论和实用》一书出版发行之际，我特向它的作者们表示衷心的祝贺。

杨 达 赖

1990年1月10日

说 明

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》，将于1990年10月1日起施行。这就标志着把我国国家行政机关的行政管理工作纳入社会主义法制的轨道，使我国社会主义民主和法制建设进入一个新的阶段。行政诉讼法的颁布实施，对于保障公民、法人和非法人组织的合法权益，增强人们的社会主义法制观念，对于促使国家行政机关依法行政，提高工作效率和改进工作作风，加强廉政建设，都具有十分重要的意义。

为了帮助全体公民、国家行政机关工作人员、人民法院和人民检察院的审判、检察人员、行政管理院校和各类干部学校学生，学习和理解掌握行政诉讼法的基本理论、基本内容，我们组织内蒙古自治区高级人民法院、人民检察院、公安厅、内蒙政府法制局、内蒙古大学法律系、内蒙古法院干部学校、内蒙古人民警察学校等单位的有理论水平和丰富司法实践经验的同志编写了《中国行政诉讼法的理论和实用》一书。本书以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以《中华人民共和国行政诉讼法》为准绳，结合有关行政诉讼法的司法解释和内蒙古自治区行政诉讼的实践，系统地阐述了我国行政诉讼法的基本理论、基础知识和我国现行法律、法规中行政诉讼的有关规定，既有科学性、准确性又有实用性，简明扼要，通俗易懂，并附有《中华人民共和国行政诉讼法》、行政诉讼案例和行政诉讼法律文书。

在编写本书的过程中，我们参考了下列著作：《行政诉讼

法讲座》（黄杰主编）、《中国行政诉讼教程》（熊先觉主编）、《行政诉讼法教程》（丁乐超主编）、《中华人民共和国行政诉讼法讲话》和《行政诉讼法释义》（均由胡康生主编）。在此一并致以谢意。

齐德文、王红岩负责本书的统稿工作，并对若干章、节作了较多的修改、补充。承蒙内蒙古自治区高级人民法院院长杨达赖同志为本书作序，内蒙古人民警察学校校长李法文同志为本书的编写顾问，对此我们表示衷心的感谢。

本书可以作为政法院校、公安警察学校、行政管理院校和各类干部学校的教材，也可以供国家行政机关、审判、检察机关的工作人员，公证、律师单位的工作人员，企业事业单位负责人选作自学读物。

由于时间短促，水平有限，书中难免有缺点和不足之处，敬请诸位同行和广大读者批评斧正。

编 者

1990年1月5日

目 录

第一章 行政诉讼法概述	
第一节 行政诉讼.....	(1)
第二节 行政诉讼法.....	(8)
第三节 行政诉讼法学.....	(19)
第四节 我国行政诉讼法的历史发展.....	(23)
第二章 行政诉讼法律关系	
第一节 行政诉讼法律关系的概念.....	(29)
第二节 行政诉讼法律关系的构成.....	(34)
第三节 行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭...	(39)
第三章 我国行政诉讼法的原则	
第一节 行政诉讼法原则的概念和种类.....	(43)
第二节 行政诉讼法的一般原则.....	(46)
第三节 行政诉讼法的特殊原则.....	(56)
第四章 人民法院的受案范围	
第一节 确定受案范围的根据和原则.....	(62)
第二节 人民法院受理的行政案件.....	(64)
第三节 人民法院不予受理的事项.....	(74)
第五章 审判机关、审判组织和回避制度	
第一节 审判机关.....	(78)
第二节 我国行政案件的审判组织.....	(79)
第三节 回避制度.....	(82)
第六章 行政诉讼管辖	

第一节	行政诉讼管辖概述.....	(66)
第二节	级别管辖.....	(88)
第三节	地域管辖.....	(92)
第四节	裁定管辖.....	(97)
第七章 行政诉讼参加人		
第一节	行政诉讼参加人的概念和范围.....	(100)
第二节	当事人.....	(101)
第三节	共同诉讼人.....	(109)
第四节	行政诉讼第三人.....	(112)
第五节	行政诉讼代理人.....	(114)
第八章 期间、送达		
第一节	期间.....	(118)
第二节	送达.....	(126)
第九章 行政诉讼费用		
第一节	行政诉讼费用的概念和收费范围.....	(131)
第二节	行政诉讼费用的收费标准.....	(134)
第三节	行政诉讼费用的负担.....	(136)
第四节	行政诉讼费用的预交和交纳.....	(138)
第十章 对妨害行政诉讼的强制措施		
第一节	行政诉讼强制措施的概念和作用.....	(141)
第二节	妨害行政诉讼行为的种类和构成.....	(144)
第三节	行政诉讼强制措施的种类及适用.....	(145)
第十一章 行政诉讼证据		
第一节	行政诉讼证据的概念和特征.....	(148)
第二节	行政诉讼证据的分类和种类.....	(150)
第三节	行政诉讼中的举证责任.....	(154)
第四节	法院对行政诉讼证据的调查收集.....	(158)
第五节	法院对行政诉讼证据的审查判断.....	(161)
第六节	行政诉讼证据的保全.....	(164)

第十二章	我国行政复议制度	
第一节	行政复议制度的概念和意义·····	(167)
第二节	行政复议的提起和受理·····	(174)
第三节	行政复议的审理和裁决·····	(176)
第十三章	起诉和受理	
第一节	行政案件的起诉·····	(181)
第二节	起诉的审查和受理·····	(186)
第十四章	第一审程序	
第一节	开庭审理前的准备·····	(189)
第二节	开庭审理·····	(193)
第三节	诉讼中止和终结·····	(200)
第四节	行政案件的判决、裁定和决定·····	(202)
第十五章	第二审程序	
第一节	第二审程序的概念和作用·····	(212)
第二节	上诉的提起和受理·····	(214)
第三节	上诉的撤回·····	(217)
第四节	上诉案件的审理和判决·····	(219)
第十六章	审判监督程序	
第一节	审判监督程序的概念·····	(223)
第二节	审判监督程序的提起·····	(226)
第三节	再审案件的审判·····	(230)
第十七章	行政侵权赔偿责任	
第一节	行政侵权赔偿责任概述·····	(232)
第二节	行政侵权赔偿责任的构成要件 和赔偿范围·····	(236)
第三节	行政侵权赔偿诉讼的程序·····	(242)
第十八章	执行程序	
第一节	执行程序概述·····	(248)
第二节	执行开始和执行措施·····	(257)

第三节 执行过程中若干特殊问题的处理.....	(262)
第十九章 涉外行政诉讼	
第一节 涉外行政诉讼概述.....	(267)
第二节 涉外行政诉讼的原则.....	(271)
第三节 涉外行政诉讼代理.....	(275)
附录一：中华人民共和国行政诉讼法.....	(279)
附录二：行政诉讼案例（9则）.....	(292)
附录三：常用行政诉讼法律文书的写法及格式.....	(303)

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼

一、行政争议和行政案件

国家行政机关除立法、司法活动之外的全部行政管理职能活动的总和，构成了国家行政管理活动，也就是通常所说的行政。例如，国家行政机关对自身机构的设置、职权分工、人员配备和任免；对国防、外交、经济、文化教育事业的组织管理等，都是行政管理活动。行政争议是指行政机关在执行行政管理公务过程中，与行政管理相对人之间发生的纠纷。它具有以下特征：

（1）争议的双方有一方必须是国家行政机关，另一方是公民、法人或其他组织。只有在行政机关依法授权公民或组织行使某项行政权的特殊情况下引起争议时，当事人双方才都是公民或组织；但是被授权的公民或组织行使该项行政权的行为所引起的法律后果，应由授权的行政机关来承担，行政争议的一方仍然是行政机关。例如一些学生或工人配戴袖章，在交通拥挤的街市维持交通秩序，他们就是接受授权执行行政公务的人员，如果依法对某个违章司机处以罚款，该司机不服提起申诉或诉讼，其法律后果应由授权的行政机关来承担，即被告是交通管理部门。在这种情况下，争议双方当事人中，一方仍应是国家行政机关。

（2）争议必须是由国家行政机关及其工作人员行使行政权的行为引起的。国家行政机关行使行政职权的行为叫行政行

为，分为抽象的行政行为和具体的行政行为。抽象行政行为是指国家行政机关制定具有普遍约束力的规范性文件的行为。例如国家行政机关制定的法规、规章和具有普遍约束力的决定、命令等行为。具体的行政行为是指国家行政机关，对特定的具体的公民、法人或其他组织作出的涉及其权利义务的单方面行为。如公安机关对违反治安管理者处罚；税务机关收税和对漏税、偷税的处罚等等。但是，行政机关不是以行政法律关系主体身份出现的，非行使行政权的行为（如购买办公设施等）所引起的争议，不是行政争议，而是属于平等主体之间的民事纠纷。

（3）行政争议的对象（标的）是发生法律效力 的行政决定。如公安机关所作的治安处罚决定、税务机关的纳税决定等，都是行政争议的对象。

（4）争议双方当事人 在行政法律关系中地位是不平等的。国家行政机关及其工作人员在行政管理活动中，以国家的名义参加行政法律关系，并以强制力作为保障，处于管理者和命令者的地位。相对方是处于被管理者和服从的地位，对于国家行政机关的行政决定必须履行，即使国家机关的行政行为是违法的，也不得自行否认其效力，只能于事后以申诉或者起诉的方式补救。显然，两者之间的法律地位是不平等的。

什么是行政案件？行政案件大致分为两类：一是国家行政机关自行处理的行政案件；二是行政诉讼案件。根据行政诉讼法第2条规定，行政诉讼案件就是公民、法人或者其他组织，认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为，侵犯其合法权益，依照行政诉讼法向人民法院提起诉讼，由法院受理的案件。构成行政案件的要素有：

（1）被告必须是行使行政管理职权的行政机关。行政案件简称为“民告官”的案件，被告一定是行使行政管理职权的行政机关。

(2) 行政案件必须是由行政机关的具体行政行为所引起的。

(3) 公民、法人或其他组织必须认为行政机关的具体行政行为违法，侵犯了他的合法权益。

(4) 必须向人民法院提起诉讼，由法院依法受理和立案。

二、行政诉讼的概念和特征

由于各国行政诉讼的范围，受理行政诉讼的机构和程序，能够提起行政诉讼的主体不尽一致，行政诉讼的概念也就各不相同。现就我国而论，对行政诉讼所下的定义也有十余种之多。人们总体上把行政诉讼归结为广义的概念和狭义的概念两种。广义的行政诉讼是指国家行政机关之间，国家行政机关与其他国家机关、社会团体、企业事业单位之间，国家行政机关与公民之间，因行政争议而依法由行政机关或司法机关予以处理的一种诉讼活动。这一概念实际上包括了两类法律制度：一类是行政复议制度，即由行政机关解决行政争议；一类是行政诉讼制度，即由法院解决行政争议。这两类法律制度又统称为行政争议。狭义的行政诉讼是指行政争议发生后，由人民法院按司法程序审理和处理的诉讼。

我们认为，我国的行政诉讼是人民法院在双方当事人和其他诉讼参与人参加下，审理和解决行政案件的活动，以及由此而产生的诉讼法律关系的总和。其特征表现为：

(1) 原告和被告的特定性。行政诉讼俗称“民告官”。“民”是指原告，可以是公民、法人或者其他组织。“官”是指被告，就是作出具体行政行为的行政机关。

(2) 诉讼标的的法定性。行政诉讼标的是指公民、法人或其他组织提起诉讼所指向的具体目标和要求，即原告提起诉讼需要法院予以确认和保护的对象。具体说，行政诉讼标的，

就是原告对行政机关及其工作人员的具体行政行为不服而请求法院予以裁决的行政权利义务关系。行政诉讼保护的²对象是被行政机关的具体行政行为所侵犯的原告的合法权益；而被诉的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违法的具体的行政行为。凡是法律、法规没有规定的不是违法的行政行为，人民法院不予受理。如对行政机关的抽象行政行为，权力机关、司法机关的执行职务行为，即使是违法的，损害了公民或组织的合法权益，也不能提起诉讼。这些情况只能依照法律的有关规定，通过其他途径解决。

（3）诉讼法律关系的多面性。行政诉讼是在人民法院的主持下和当事人及其他诉讼参与人的参加下进行的活动。在这种活动中产生了以人民法院为一方，以其他诉讼参与人为另一方的多方诉讼法律关系。法院和诉讼参与人都是诉讼法律关系的主体。双方当事人的诉讼活动，虽然对诉讼的开始、发展和终结有着很大的影响，但是人民法院的审判活动在诉讼过程中始终起着主导的作用，对诉讼的发生、发展和终结，具有决定的意义。

（4）诉讼活动的阶段性和连续性。行政诉讼必须按照一定的程序和方式进行。这具有明显的阶段性和连续性。就是说，整个诉讼过程，由若干阶段组成，每一阶段前后连接，各自有自己的中心任务。只有完成前一阶段的任务，才能将诉讼推移到下一阶段。不同的任务确定了诉讼过程的阶段性；各个阶段的先后顺序，确定了它们之间的互相衔接和整个诉讼过程的连续性。根据我国行政诉讼法的规定，行政诉讼分为：起诉与受理，审理前的准备，开庭审理，判决，上诉和执行等六个阶段。这些阶段³尽管是对行政诉讼整个过程的大体划分，不是每个具体诉讼都要经过上述六个阶段，但是各个阶段的先后顺序不能颠倒和逾越，必须是诉讼活动的阶段性和连续性的辩证统一。此外，还规定了审判监督程序，它是纠正已经发生法律

效力的错误裁判的非常程序，不是通常诉讼的一个必经阶段。

三、行政诉讼的种类

我国行政诉讼根据不同标准可以进行不同分类。

(1) 以诉讼标的为标准，可分为：①撤销之诉。是指原告认为行政机关对他的行政处罚是违法的，请求人民法院撤销其行政处罚决定而提起的诉讼。②减免义务之诉。是指原告认为行政机关不应当使其承担义务或者使其承担义务显然过重而提起的诉讼。③确认权利之诉。这是指原告认为根据实体法自己本应获得某种权利，而行政机关认为原告不应获得此种权利，请求人民法院确认其权利所提起的诉讼。例如，发明专利的申请人不服专利复审委员会的复议决定而提起的诉讼。④请求赔偿之诉。这是指原告因行政机关的行政行为而受到人身损害或财产损失，请求人民法院判令行政机关给予行政赔偿所提起的诉讼。

(2) 以诉讼理由为标准，可分为：①实体违法之诉。②程序违法之诉。

(3) 以请求目的为标准，可分为：①确认之诉（包括撤销之诉）。②给付之诉（包括侵权赔偿之诉）。

(4) 以行政管理的机关不同，可分为：①治安行政诉讼。②经济行政诉讼。③其他行政诉讼。

四、行政诉讼与其他诉讼的区别

(一) 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、民事诉讼之后建立的又一重要的诉讼制度，与刑事诉讼、民事诉讼一起构成了我国完整的