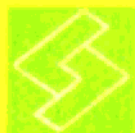


行政诉讼基本知识

编著 应松年 肖凤城 陈子恺

出版 山西人民出版社

5.401



D915.401

23

編著 应松年 肖凤城 陈子恺
出版 山西人民出版社

行政诉讼基本知识

B687/04



B 584746

行政诉讼基本知识

应松年 肖凤城 陈子恺

*

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西人民印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 5.875 字数: 132千字

1989年7月第1版 1989年7月太原第1次印刷

印数: 1—2000册

*

ISBN 7-203-00998-X

D·73 定价: 3.15元

《现代行政管理》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版行政管理知识与研究丛书，并根据中宣部出版局局长许力以同志的建议，定名为《现代行政管理》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《现代行政管理》丛书编委会

总 序

许 力 以

现代管理学是一门综合性的科学。针对各行各业和各个学科的管理学，又是一门专业性的科学。这门科学探讨管理的客观规律，揭示客观规律产生和发展的因素，从而理解和掌握这个规律。现代行政管理学，研究国家的组织和管理，机构的设置和人员的调配；研究社会生产、生活的组织协调和管理，包括社会成员各方面活动的管理，如社会教育和法制的实施与管理等，方面很多，范围很广。现在由于科学技术的迅速发展，促使管理方法与技术急剧提高。如果不研究客观事物的存在和变化，不掌握现代科学管理方法，将一事无成，甚至为时代所抛弃。

如何建设具有中国特色的社会主义社会，这是我们现在探讨的重大问题。我国自一九四九年建国以来，所走过的艰辛旅程，有丰富的经验可以总结。特别是一九七八年十一届三中全会以来，党中央采取了一系列的新的政策和措施，使我国从农村到城市，发生了巨大的变化，社会的生产和人民的生活得到很大的提高，在未来的年代里，这些变化将会进一步扩展。站在理论高度，探讨这种巨变的原因，总结各方面在变革中的经验，指出新的途径，这正是我们学术界理论联系实际的重要课题。

中国是文明古国，有优秀的文化传统，我们的科学发明创造原处在世界领先的地位，但是近一、二百年以来，由于封建的闭关自守，与世隔绝，我们科学技术落后了，社会生产停止不前或进展缓慢。现在我们焕发了青春，汲取世界上最先进的科学技术，改革经济体制，今天已取得了可喜的成果。马克思主义者就要研究这些问题。在现代科学管理方面，我们有些什么值得注意

• 1 •

的经验，如何进一步提高。这是应该探讨的。

要迅速提高我们的社会生产力，除了现在改革经济体制以外，最重要的也是最根本的，是提高人民的文化科学水平。新的科学技术都要人来掌握，而没有相当文化科学素养的人，是难以驾驭的。因此，要努力培养人才，培养有科学卓见的人才，培养有觉悟的又懂得业务的人才，培养善于管理各方面工作的行家。但是，要使大批真知灼见之士出现，必须大力发展教育事业，普遍提高人民的文化水平。人们都懂得，只有肥沃的土壤，才能培育出繁茂的和美丽的花朵。

现代管理学，要运用现代自然科学和社会科学研究的新成果，来研究管理。现代化的通讯设备和电子计算机等新技术的应用，给管理学在技术上提供了新的条件，科学管理的方法，也日益发展和臻于完善。为了研究和掌握现代科学管理方法，必须学习现代管理学。山西人民出版社的《现代行政管理》丛书，正是为了这个目的，向读者提供材料。这套丛书包括行政管理学、行政法学、人事管理学和市政管理、农业行政管理、工商行政管理、企业行政管理，还有古代和国外管理知识等，方面很广。行政管理干部和有关院校师生以及一般读者都可以选择参阅。编辑出版这套丛书的根本目的，在于研究和提高行政管理效率和社会效益，促使我国社会主义四化建设发展和人民生活水平不断提高。

现在我国在进行经济体制改革的同时，大力进行政治体制的改革。政治体制改革与经济体制改革互相依赖，互相配合。在政治体制改革过程中，必须改革行政管理，因此学习与研究现代行政管理学，实为当务之急。现在我们思想解放，人民的意志昂扬，我们的科学管理包括行政管理工作和社会主义建设事业，将会取得更大的成就。

一九八六年七月北京

目 录

第一章 我国行政诉讼的现状	(1)
第一节 行政诉讼在我国的发展	(1)
第二节 我国目前行政诉讼的主要规定	(5)
一、关于行政诉讼的一般规定	(5)
二、关于治安行政诉讼的规定	(9)
三、关于经济行政诉讼的规定	(12)
第二章 行政诉讼法概述	(16)
第一节 行政诉讼法的概念	(16)
一、行政纠纷	(16)
二、行政诉讼	(20)
三、行政诉讼法	(24)
四、建立我国行政诉讼制度的意义	(25)
第二节 行政诉讼法律关系	(27)
一、行政诉讼法律关系的概念	(27)
二、行政诉讼的法律事实	(29)
三、行政诉讼法律关系的要素	(30)
第三节 行政诉讼法学	(33)
一、行政诉讼法学的创建及研究对象	(33)
二、行政诉讼法学的研究方法	(34)
三、行政诉讼法学的体系	(36)

第三章 外国行政诉讼制度简介	(38)
第一节 法国的行政诉讼	(38)
一、法国行政法院体系的发展过程.....	(38)
二、权限争议法庭.....	(40)
三、法国行政诉讼的种类及其特色.....	(41)
第二节 英、美的行政诉讼	(43)
一、英国的行政诉讼	(43)
二、美国的行政诉讼	(45)
第三节 日本的行政诉讼	(45)
一、日本行政诉讼的程序法	(46)
二、日本行政诉讼的种类	(47)
第四节 苏联和南斯拉夫的行政诉讼	(49)
一、苏联的行政诉讼	(49)
二、南斯拉夫的行政诉讼	(51)
第四章 行政诉讼的基本原则	(52)
第一节 行政诉讼基本原则的概念	(53)
第二节 行政诉讼法的一般原则	(53)
一、人民法院依照法律规定独立行使审判权原则	(53)
二、以事实为依据以法律为准绳的原则.....	(54)
三、公民在适用法律上一律平等的原则.....	(54)
四、公开审判原则.....	(55)
五、回避原则.....	(56)
六、使用民族语言文字原则.....	(56)
七、人民检察院有权参与行政诉讼原则.....	(57)
第三节 行政诉讼法的特有原则	(58)
一、人民法院特定主管原则.....	(58)
二、选择提出行政复议或行政诉讼原则.....	(59)
三、相对人与行政机关在行政诉讼中法律地位平	

等的原则·····	(60)
四、行政机关负主要举证责任原则·····	(61)
五、行政诉讼当事人之间不适用调解原则·····	(62)
六、人民法院审理行政案件不享有司法变更权的原则·····	(63)
七、行政处理决定不因诉讼而停止执行的原则·····	(64)
第五章 行政复议 ·····	(66)
第一节 行政复议的概念和特征·····	(66)
第二节 行政复议制度的历史发展·····	(68)
第三节 行政复议与行政诉讼的关系·····	(69)
第六章 行政诉讼的主管、管辖与审级 ·····	(73)
第一节 行政诉讼的主管·····	(73)
一、主管的概念·····	(73)
二、确定主管的标准·····	(74)
三、我国目前人民法院主管的范围·····	(75)
四、人民法院主管与行政机关主管的关系·····	(77)
第二节 行政诉讼的管辖·····	(78)
一、管辖的概念·····	(78)
二、管辖的种类·····	(79)
第三节 行政诉讼的审级·····	(82)
第七章 行政诉讼参加人 ·····	(85)
第一节 行政诉讼参加人的概念和范围·····	(85)
第二节 行政诉讼的起诉人·····	(86)
第三节 行政诉讼的应诉人·····	(87)
第四节 行政机关的诉讼代理人·····	(89)
第八章 行政诉讼证据 ·····	(92)
第一节 行政诉讼证据的概念和特征·····	(92)
一、诉讼证据的一般概念·····	(92)
二、行政诉讼证据的概念和特征·····	(95)

第二节 行政诉讼的举证责任.....	(97)
第三节 行政机关在证据调查中的权利义务.....	(99)
第九章 行政诉讼中的诉	(102)
第一节 行政诉讼之诉的概念.....	(102)
一、诉的概念和要素.....	(102)
二、诉权的概念	(103)
三、被告行政机关诉权的特殊性	(105)
第二节 诉的分类.....	(106)
一、依照诉讼标的的分类	(106)
二、依照诉讼理由的分类	(109)
第三节 诉的合并与分离, 撤销与变更	(109)
一、诉的合并与分离	(110)
二、诉的撤销与变更	(111)
第四节 附带民事诉讼	(112)
第十章 行政诉讼的审判形式和判决的执行	(114)
第一节 审判组织形式	(114)
一、行政审判机构	(115)
二、审判组织	(116)
第二节 行政诉讼的程序形式	(117)
一、行政诉讼适用的程序	(117)
二、行政诉讼的普通程序	(119)
第三节 行政诉讼的结案形式	(122)
第四节 行政诉讼审理中的几个特殊问题	(124)
一、关于行政机关主动变更其行政决定	(125)
二、关于缺席判决	(125)
第五节 行政诉讼的执行	(126)
一、行政诉讼执行的概念和特点	(126)
二、行政机关对人民法院裁决或判决的执行	(128)

三、执行的措施或途径	(129)
第六节 对行政机关申请执行的审查	(130)
一、审查的性质	(131)
二、审查的内容	(133)
三、审查的结果	(134)
第十一章 行政赔偿的诉讼	(136)
第一节 行政赔偿概述	(136)
一、行政赔偿的概念	(136)
二、行政赔偿的历史发展简述	(139)
三、行政赔偿的意义	(142)
四、行政赔偿与其他国家责任的区别	(144)
第二节 行政赔偿诉讼的程序性问题	(147)
一、行政赔偿案件的主管	(147)
二、行政赔偿诉讼的管辖	(148)
三、行政赔偿诉讼的被告和第三人	(149)
四、行政赔偿诉讼中的举证责任	(150)
五、行政赔偿的诉讼时效	(151)
六、行政赔偿的执行	(151)
第十二章 行政诉讼监督	(153)
第一节 行政诉讼监督概述	(153)
一、行政诉讼监督的概念	(153)
二、外国行政诉讼监督的概况	(156)
三、我国行政诉讼监督的宪法和法律依据	(159)
四、完善我国行政诉讼监督制度的必要性	(161)
第二节 行政诉讼监督的主体	(162)
一、行政诉讼监督主体的概念和特点	(162)
二、各级人民代表大会及其常务委员会	(164)
三、各级人民检察院	(166)
四、人民法院院长、上级人民法院、最高人民法院的	

行政诉讼监督权	(168)
五、其他监督主体	(168)
第三节 行政诉讼监督的阶段和范围	(170)
一、人民代表大会及其常务委员会的监督范围	(170)
二、人民检察院的监督范围	(171)

后记

第一章 我国行政诉讼的现状

第一节 行政诉讼在我国的发展

行政诉讼是指由法院审理的解决行政纠纷的诉讼活动。行政诉讼主要有如下特征：

1. 行政诉讼由法院主持解决。不是法院主持解决的，不能称行政诉讼。

2. 行政诉讼的原告是行政管理中的相对人。相对人认为自己的合法权益受到违法或不当行政行为的侵害时，可以通过行政诉讼保护自己的合法权益。

3. 行政诉讼中必有一方是行政机关，且总是作为被告出现。我们这里讲的行政机关是指国家行政机关，如国务院及其各部、委、局，各地方人民政府及其厅、局等，而不是指各种企事业单位、社会团体内部的管理部门。

4. 行政诉讼的基本内容是解决行政纠纷。行政纠纷是指在行政管理中，管理相对人对行政机关作出的处理决定包括处罚决定不服而产生的纠纷。

关于行政诉讼的概念和特征，在本书第二章中还要作深入分析，这里暂且简述如上。

我国的行政诉讼制度经历了漫长的发展过程。建国初期，1950年的土地法，1953年的输出输入商品检验暂行条例等就已有

可以向法院起诉的规定，但并未产生实际影响，不久又遭中断，真正开始行政诉讼是在党的十一届三中全会以后民主与法制建设的过程中逐步发展起来的。大体经历了三个发展阶段：

（一）初创阶段

自1980年至1982年《民事诉讼法（试行）》颁布，是我国行政诉讼制度的初创阶段。

1980年9月10日，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》。该法第15条规定：“合营企业同税务机关在纳税问题上发生争议时，必须先按照规定纳税，然后再向上级税务机关申请复议。如果不服复议后的决定，可以向当地人民法院提起诉讼。”此后，在不少法律法规中陆续制定了类似的规定。

这一阶段的行政诉讼主要表现出如下特点：

1. 我国的行政诉讼制度开始建立，以行政机关为被告向法院提出诉讼，有了法律依据。

2. 规定了行政诉讼条款的法律法规数量还不多，法院受理的行政诉讼案件范围窄、数量少。

3. 在理论上和司法实践中还没有建立明确的行政诉讼的概念。

联系这一阶段我国的政治经济形势进行分析，不难看出我国行政诉讼产生的原因。在“对外开放、对内搞活”的改革开放新时期，我国的经济生活、其它社会生活、对外交往等都空前繁荣，行政管理也日益广泛复杂，为了正确处理行政机关同相对人之间的行政纠纷，需要人民法院发挥其重要作用。这就为行政诉讼的产生提出了必要性。党的十一届三中全会以后，我国十分重视加强社会主义民主和健全社会主义法制，这就为行政诉讼的产生提供了可能性。因此，行政诉讼的产生是我国社会发展的必然

结果。

（二）发展阶段

自1982年民法（试行）颁布至1986年底新的治安管理处罚条例颁布，是我国行政诉讼制度的发展阶段。

1982年10月1日起试行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，适用本法规定。”自此，我国的行政诉讼制度稳步地向前发展。

这一阶段行政诉讼的主要特点是：

1. 规定有行政诉讼条款的法律法规大量增加。这一阶段制定颁布的有关行政管理的法律法规，绝大多数都规定了行政诉讼条款。

2. 在理论上和司法实践中，对于行政诉讼有了一个比较明确的概念，尽管行政诉讼在程序上适用民法，但民事诉讼法第三条第二款已经初步确定了行政诉讼的相对独立性。

3. 行政诉讼在程序上还没有和民事诉讼区分开来。

4. 在有关行政诉讼的各种法律法规中，已经表现出行政诉讼的一些特征，例如：行政诉讼与行政复议有一定联系；相对人提起行政诉讼后，行政机关的决定一般不停止执行，等等。

在这一阶段中，随着对行政诉讼的不断重视，对于行政诉讼的理论研究也逐渐地发展深入，在不少法学著作中出现了行政诉讼理论的介绍和研究。

（三）繁荣阶段

1986年9月5日，第六届全国人大常委会通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》第39条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决；不服上一级公安

机关裁决的，可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。”这一条例自1987年1月1日起实施。

自从治安管理处罚条例颁布以后，我国的行政诉讼制度进入了繁荣发展的阶段，主要表现在以下几个方面：

1. 有关行政诉讼的法律法规继续大量增加。至1987年2月，我国已有91个法律（全国人大及其常委会通过或批准）和行政法规（国务院制定或批准）规定了有关行政诉讼的条款。至1988年11日，这样的法律法规增加到近120个。这些法律、法规涉及14个部门管的行政理，即：治安、海关、资源、科学技术、金融、交通、邮电、卫生、环境保护、城市规划、生产经营、商业、统计计量和税务。这些是在全国范围内有效的法律、法规。此外，有的地方人民代表大会及其常委会制定的地方性法规，也根据本地区的实际情况，规定了有关行政诉讼的条款。例如：北京市人民政府1982年12月16日公布施行的《北京市建设拆迁安置办法》第26条、第27条；北京市人大常委会1986年4月30日通过，当年6月1日施行的《北京市水利工程保护管理条例》第23条；上海市人大常委会1985年4月19日通过，同年10月1日起施行的《上海市黄浦江上游水源保护条例》第22条；上海市人大常委会1985年7月5日批准，当年8月1日起施行的《上海市城乡集市贸易食品卫生管理规定》第11条；上海市人民政府1985年10月15日批准，1986年5月1日起施行的《上海市医疗事故处理暂行规定实施细则》第12条，等等。根据我国宪法的有关规定，这些地方性法规虽不能在全国范围内适用，但可以作为该地方行政诉讼的法律依据。

2. 人民法院受理的行政诉讼案件迅速增加。原来由于缺乏法律根据，人民法院不予受理的行政纠纷案件，现在受理了，通过普法教育，不少在行政管理中合法权益受到侵害的当事人懂得了可以通过诉讼途径保护自己的合法权益。

3. 全国各级人民法院陆续成立了行政审判庭。行政审判庭的建立使行政诉讼有了专门的审理机构。但目前各地行政审判庭受理行政案件的情况还很不平衡，有些受理范围较广，有些则还只限于审理治安行政案件。

4. 行政诉讼成为国家行政管理的一个不容忽视的重要方面，特别是党的十三大的报告给予行政诉讼以重要地位，指出：“要制定行政诉讼法，”引起了全国上下的普遍重视。

5. 《行政诉讼法》颁布。

我国行政诉讼制度从无到有、从初创到繁荣发展的历史过程反映了我国民主与法制建设深入发展的一个重要侧面。经济体制改革必然推动政治体制改革，而行政诉讼是政治体制改革不可缺少的重要方面，因为行政诉讼正是要使得国家生活的重要部门——行政管理能够更好地依法进行。

第二节 我国目前行政诉讼的主要规定

一、关于行政诉讼的一般规定

(一) 关于行政诉讼的受案范围

我国目前关于人民法院受理行政案件的范围的基本根据是民事诉讼法（试行）的三条二款的规定采用法律法规列举规定的方式，只有法律法规明确规定的行政案件，才可向人民法院起诉，否则人民法院不予受理。例如《中华人民共和国会计法》（1985年5月1日起施行）没有关于行政诉讼的条款，也没有准用其他有关行政诉讼的法律法规，那么在会计管理中发生的行政纠纷就不得提起诉讼。有的法律法规虽然本身未作有关行政诉讼的规定，但是准用其他涉及行政诉讼的法律法规，那么被准用的法律法规