

行政诉讼法基础

涂克明 张韧坚 主编

5.3

行政诉讼法基础

涂克明 张韧坚 主编

湖北教育出版社出版、发行

湖北教育出版社印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 6.25印张 1插页132 000字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数：1—7 200

ISBN 7-5351-0505-X/D·5

定价：2.30元

说 明

全国人大七届二次会议于1989年4月4日通过的，并将于1990年10月1日起施行的《中华人民共和国行政诉讼法》，是我国的一个重要的部门法。

为了适应公民，尤其是行政机关工作人员学习行政诉讼法的需要，我们根据新颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》的内容和司法实践的经验，编写了此书。

本书的主编是涂克明、张韧坚，副主编是燕仁华、邓世初、程祥富、曹海晶、刘新英，具体参加编写的人员是：

第1章，张韧坚；第2、4、5、8、10章，涂克明；第3章，邓世初、王焰、罗平东；第6、9、16章，曹海晶；第7章，张韧坚、黄广义；第11章，程祥富、包良文；第12章，李德雄、危义彪；第13章，秦前红、吴大有；第14章，燕仁华、汪贵清；第15章，刘新英。此外，涂克明、张韧坚负责统稿和定稿工作。

在编写过程中，我们注意吸收了法学界理论工作者近年来的研究成果，同时，武汉市汉阳区党校、江岸区党校、京山县委党校对本书的编写和出版给予了大力的支持，在此，一并表示诚挚的感谢。

本书是集体劳动的成果，我们力求做到保持全书在思想和体系上的统一。但由于我们的水平有限，书中难免存在错误和不足，祈请读者批评指正。

编 者

1989、8

目 录

第一章 行政诉讼法概述	1
第一节 行政诉讼法的调整对象	1
第二节 行政诉讼法律关系	9
第二章 行政诉讼的基本原则	18
第一节 人民法院依法对行政案件独立行使审判权	19
第二节 人民法院审理行政案件，以事实为根据， 以法律为准绳	20
第三节 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	21
第四节 人民法院审理行政案件，依法实行合议、 回避、公开审判和两审终审制度	24
第五节 当事人在行政诉讼中的法律地位平等	29
第六节 各民族公民都有用本民族语言、文字进行 行政诉讼的权利	30
第七节 当事人在行政诉讼中有权进行辩论	31
第八节 人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督	32
第三章 管辖	34
第一节 管辖的概念和意义	34
第二节 级别管辖	37
第三节 地域管辖	40
第四节 裁定管辖	42
第四章 强制措施	48

第一节	行政诉讼强制措施的概念和意义	48
第二节	妨害行政诉讼行为的种类及其构成	49
第三节	妨害行政诉讼的强制措施的种类及其适用	51
第五章	回避	53
第一节	回避的概念和意义	53
第二节	回避的理由	54
第三节	回避的程序	55
第六章	诉讼参加人	57
第一节	当事人	57
第二节	共同诉讼	64
第三节	第三人	67
第四节	诉讼代理人	69
第七章	证据	72
第一节	行政诉讼证据的概念与特征	72
第二节	行政诉讼证据的分类	75
第八章	证据的审查判断	82
第一节	审查判断行政证据的概念、意义和目的	82
第二节	审查判断行政证据的原则	85
第三节	审查判断行政证据的标准	86
第四节	审查判断行政证据的方法	89
第五节	证据的保全	97
第九章	起诉和受理	99
第一节	起诉要件	99
第二节	起诉受理	110
第十章	一审程序	114
第一节	一审程序的概念和意义	114

第二节	审判组织	115
第三节	开庭审理前的准备	116
第四节	法庭审理	120
第十一章	二审程序和审判监督程序	125
第一节	二审程序	125
第二节	审判监督程序	131
第十二章	判决	137
第一节	行政诉讼的判决	137
第二节	行政判决的效力	143
第十三章	执行	144
第一节	执行概述	144
第二节	执行的具体规定	149
第三节	执行中止与执行终结	152
第十四章	期间、送达、诉讼费用	154
第一节	期间	154
第二节	送达	160
第三节	诉讼费用	162
第十五章	侵权赔偿责任	165
第一节	侵权赔偿责任概述	165
第二节	侵权赔偿程序	169
第十六章	涉外行政诉讼	174
第一节	涉外行政诉讼的含义	174
第二节	涉外行政诉讼的基本原则	175
第三节	审理涉外行政案件的法律适用	178
第四节	涉外行政诉讼的期间和送达	180
中华人民共和国行政诉讼法		182

第一章 行政诉讼法概述

第一节 行政诉讼法的调整对象

一、行政争议

(一) 行政争议的概念与特征

所谓行政争议，又称行政纠纷，是指公民或法人以及其他社会组织因不服行政机关在行政管理过程中作出的行政决定而引起的争议。

从这一概念可以看出，行政争议与民事纠纷、经济纠纷相比，具有如下特点：

1. 行政争议是因行政管理而引起的。换句话说，凡不属于因行政管理而引起的争议，就不能称为行政争议。例如，国家行政机关因参与民事活动而引起的争议或纠纷，则属于民事争议或纠纷，而不属于行政争议。

2. 行政争议的双方必有一方是国家行政机关或其工作人员。如税务机关、工商行政管理机关、专利审批机关等等。另一方则是隶属于该行政机关的公民或法人以及其他社会组织。

3. 行政争议双方当事人争议的是行政权利义务关系，而这种行政权利义务关系指向的对象是特定的行为，而不是指物或通常的行为。对国家行政机关来说，是行政管理行为，

如作出罚款、没收、吊销执照等决定；对公民或法人以及其他社会组织来说，则是履行行政决定的行为，如纳税、交纳罚款等。

（二）行政争议的种类

国家行政机关的行政行为按其方式方法作为分类标准，可划分为制定和发布行政管理法规的行政行为和规定与采取行政措施的行政行为，即抽象的行政行为和具体的行政行为两大类。以此为基础，行政争议亦可划分为两大类：

1. 不服国家行政机关的抽象行政行为而引起的行政争议。例如，某市规定不准生产软管饮料，相对人认为这个规章违反食品卫生法，但该市认为，这是符合食品卫生法的。由此而引起的争议就属于这一类。

2. 不服国家行政机关的具体行政行为而引起的行政争议。例如，公安机关对某违反治安管理处罚条例者，给予处罚，但该被处罚者不服，认为没有违反该条例，不应处罚。此争议就属于这一类。以国家行政机关的具体行政行为的表现方式为标准，这类行政争议包括：（1）不服国家行政机关未予许可的行政处理决定的行政争议；（2）不服国家行政机关违法要求履行义务的行政争议；（3）不服国家行政机关作出的行政处罚的行政争议；（4）不服国家行政机关采取行政强制措施行政争议；（5）认为国家行政机关侵犯人身权、财产权，请求行政赔偿的行政争议。

（三）我国解决行政争议的法律制度

在我国，解决行政争议的法律制度有两类：

1. 行政复议制度。所谓行政复议是指不服国家行政机关行政处理决定的公民、法人或其他社会组织，依法向一定

的国家行政机关提出申请，请求重新处理，一定的国家行政机关据此对原行政处理决定重新审议，并根据实际情况作出维持、变更或撤销原行政处理决定的一种法律制度。用通俗的话讲，行政复议就是不服国家行政机关行政处理决定的公民、法人或其他社会组织在国家行政机关内同行政机关打官司。因此，从程序上说，行政复议属于行政程序。

2. 行政诉讼制度。行政诉讼是由司法机关即人民法院解决行政争议。也就是人民法院依公民、法人或其他社会组织的请求，对行政机关的行政行为依法进行审查，审查后作出维持、变更或撤销的司法裁决。因此，从程序上说，行政诉讼则属于司法程序。

二、行政诉讼

（一）行政诉讼的概念与特征

什么是行政诉讼？目前对这个问题有广义与狭义两种理解。对行政诉讼作广义理解的人认为，行政争议的相对方（即公民、法人或其他社会组织）向上一级行政机关申请或向司法机关即人民法院提起诉讼的案件，都属于行政诉讼的范围。对行政诉讼作狭义理解的人则认为，行政诉讼是与刑事诉讼、民事诉讼一样的一种诉讼，只能是指人民法院在行政争议当事人和其他诉讼参与人的参加下，依法审理和解决行政争议的活动。我们认为，对行政诉讼作狭义的理解比较科学。

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼是并列的三大诉讼，并有着自己独立的诉讼体系。因此，它不仅具有诉讼的一般特征，而且具有不同于刑事诉讼、民事诉讼的特征：

1. 行政诉讼必须有行政机关为一方当事人。

行政诉讼是因行政争议而引起的，也就是因国家行政机关行使行政职权，作出行政处理决定，而相对方不服行政机关的行政处理决定而引起的。因此，行政诉讼，必定有一方当事人是有一定行政行为的国家行政机关。民事诉讼的当事人或一方是公民，另一方是法人，或双方是公民，或双方是法人，不需有行政机关为一方当事人。即使有行政机关出现，行政机关在这里也只能以法人的身份出现。

2. 行政诉讼中行政机关一方为被告。

我国行政诉讼法第24条规定：“依照本法提起诉讼的公民、法人或其他组织是原告。”第25条规定：“公民、法人或其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出具体行政行为的行政机关是被告。”这是因为，行政诉讼的双方当事人，在行政管理中的地位是不平等的，国家行政机关一方，享有依法定职权进行行政管理和给予相对方行政处罚或行政处理的权利，而相对方则处于接受管理和受处罚或受处理的地位；在行政诉讼中，为保障公民、法人和其他组织的合法权益，保证行政机关依法行使职权，原告只能是公民、法人或其他组织，被告只能是国家行政机关。这显然既不同于刑事诉讼中，原告是公诉人和自诉人，被告只能是公民，也不同于民事诉讼中，公民和法人既可以是原告，也可以是被告，并且双方当事人享有平等的诉讼权利。

3. 行政诉讼中行政机关负主要举证责任。

行政诉讼中的举证责任问题，也不同于刑事诉讼和民事诉讼。在刑事诉讼中，公诉案件的证明责任主要由公诉人来承担，自诉案件，原则上由自诉人负举证责任。在民事诉讼中，原告在起诉时必须提出诉讼请求所依据的事实，即举证

责任在原告身上。而在行政诉讼中，举证责任由行政机关即被告来承担。这是因为有些事实和证据原告是无法收集和知道的，而只有行政机关才能提出。同时，行政机关也有责任说明它给予公民、法人或其他组织的行政处罚或处理的法律依据和事实根据。我国行政诉讼法第32条明确规定：“被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。”

4. 行政诉讼不适用调解原则。

着重调解是我国民事诉讼中的一项重要原则。但在行政诉讼中却不能实行调解。因为行政案件主要是以国家行政机关行使行政职权是否合法、正确为争议内容的案件，在这方面不能搞双方互谅互让，协商解决。人民法院只能依法作出维持、变更或撤销行政处理决定的裁决。我国行政诉讼法第50条明确规定：“人民法院审理行政案件，不适用调解。”这条规定表明，调解原则不是指导行政诉讼的基本原则。

（二）建立行政诉讼制度的意义

1. 是贯彻实施宪法，实现宪法第41条规定的公民的申诉权、控告权的需要。

我国宪法第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、控告或检举的权利。”那么当公民、法人或其他组织的合法权益受到国家行政机关的非法侵犯时，宪法规定的公民的这项权利如何才能得到保障，即公民应向哪个国家机关申诉、控告或检举？当国家行政机关自己不能纠正其错误时，又怎样向人民法院提起诉讼？人民法院如何审理？审理后怎样判决等等，这就需要建立健全行政诉讼制度。否则，

宪法规定的上述原则就得不到真正的贯彻实施。

2. 它是行政法制监督不可缺少的组成部分。

依法行政是对行政管理活动的根本要求。但是，从目前我国行政活动的实际情况和行政工作人员的素质来看，滥用职权、行政专横的行政违法现象和在认定事实、适用法律时的不当行政的现象仍然存在，以至对公民、法人或其他组织的合法权益造成了损害。其结果，必然会因他们的不服而引起行政诉讼。那么通过行政诉讼，不仅直接反映出国家行政机关及工作人员的行政行为有无违法或不当，并使违法或不当行政及时得到纠正，而且还能起到监督国家行政机关及工作人员依法行使职权的作用。可见，行政诉讼可以达到预防和纠正违法或不当行政的目的。所以，行政诉讼是行政法制监督不可缺少的极为重要的组成部分。如果没有行政诉讼这一监督方式，那么行政法制监督将是不完整的。

3. 它是维护公民合法权益的重要手段。

我国的国家行政机关是代表人民利益的，它的宗旨是全心全意为人民服务。这种本质决定了国家行政机关的主要任务是保护人民的合法权益。为此，它首先必须做到依法行政，力求自己的行政活动符合法律规定，做到正确无误，其次是一旦发生违法或不当行政，应及时加以纠正，并使因违法或不当行政而造成公民的损害得到补救。但是当国家行政机关自己不能纠正时又怎么办呢？那就可以通过行政诉讼，使国家行政机关的违法或不当行为得到纠正，同时也使对公民、法人或其他组织造成的损失或损害得到补偿或赔偿。不难看出，行政诉讼是公民合法权益遭到国家行政机关的违法或不当行政侵犯后，用来取得司法保护和获得补救的一种非常重

要的手段。

（三）行政诉讼法的调整对象

1. 行政诉讼法的概念。

行政诉讼法是规定人民法院和诉讼参加人，在审理行政案件所进行的各种诉讼活动，以及由这些活动所产生的各种诉讼关系的法律规范的总和。简而言之，行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。

行政诉讼法有广义和狭义两种区分。广义上的行政诉讼法，是指宪法、行政法规等法律文件中关于行政诉讼的一切法律规范的总和。例如，我国宪法第125条规定：“人民法院审理案件，除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。”毫无疑问，理所当然地包括审理行政案件。狭义上的行政诉讼法，指的是一部统一的行政诉讼法典，即由国家最高权力机关制定颁布的关于行政诉讼的专门性法律。这样的专门性法律，即《中华人民共和国行政诉讼法》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过，并已公布，自1990年10月1日起施行。这是我国制定的第一部关于行政诉讼的专门性法律，它的制定和实施是我国行政法制建设开始走向完善和健全的重要标志，也是民主法律化的一个具体表现。

《中华人民共和国行政诉讼法》的基本内容有两个方面：（1）规定了行政诉讼活动必须遵循的程序；（2）规定了行政诉讼活动的各方当事人和人民法院在诉讼程序中的权利义务，以及违反义务时应当承担的责任。这些规定为行政诉讼活动的顺利进行，为人民法院正确审理和判决行政案件在程序上提供了保证。

2. 行政诉讼法的调整对象。

任何一个部门法都有一定的调整对象。例如，民事诉讼法的调整对象是民事诉讼。因此，行政诉讼法也不例外，它也有自己的调整对象。行政诉讼法的调整对象就是行政诉讼。行政诉讼包括行政诉讼活动和行政诉讼法律关系两个方面的内容，而这种活动和关系，都是依法进行的和依法产生的。可是，行政诉讼法所调整的对象，具体地说，一是人民法院和行政诉讼参加人的一切诉讼活动，二是他们在行政诉讼活动中所形成的各种行政诉讼法律关系。这里所说的调整，有两层涵义：一是指行政诉讼活动必须依行政诉讼法规定的程序进行，行政诉讼的当事人、参与人、人民法院都不得违反；二是指人民法院和当事人、参与人享有和承担行政诉讼法中规定的他们在诉讼程序中的权利和义务，以及违反诉讼过程中应履行的义务时必须承担责任。

行政诉讼与行政诉讼法是两个既有联系、又有区别的概念。按照以上所述，其联系表现为行政诉讼法是以行政诉讼为调整对象的，它是行政诉讼必须遵守的法律规范。简言之，行政诉讼法是行政诉讼的程序法。其区别表现在行政诉讼是人民法院在双方当事人和其他组织参与参加下，审理和解决行政案件的诉讼活动，而行政诉讼法则为行政诉讼活动应严格遵守的程序的法律规范。因此，我们既要看到二者之间的联系，又要看到二者之间的区别，绝不能把行政诉讼法本身同行政诉讼法的调整对象等同起来。

第二节 行政诉讼法律关系

一、行政诉讼法律关系的概念与特征

所谓行政诉讼法律关系，是指由行政诉讼法所调整的，人民法院和诉讼参加人之间，以及诉讼参加人相互之间为进行行政诉讼而发生的，以诉讼权利和义务为内容的具体的社会关系。行政诉讼法律关系具有以下特征。

(一) 行政诉讼法律关系具有一般诉讼法律关系共有的特点

1. 行政诉讼法律关系是人民法院同一切诉讼参加人之间以及诉讼参加人相互之间的一种社会关系。

行政法律关系主体之间对行政法律关系的权利义务没有发生争议，或发生了争议而尚未向人民法院提起诉讼，人民法院对他们之间的行政法律关系是不过问的，即不告不理。只有原告起诉到人民法院，人民法院又受理了这一起诉时，人民法院就以国家审判机关的名义同原告发生了行政诉讼法律关系。当人民法院将原告的起诉状送达被告时，人民法院又同被告发生了行政诉讼法律关系。显而易见，如果没有原告人的起诉，那么就不会发生人民法院受理案件的活动，也不会有通知被告的活动，人民法院同他们之间更不会发生行政诉讼法律关系。与此同时，只有人民法院同当事人的诉讼行为联系起来后，当事人相互之间才发生这种社会关系。这种社会关系由行政诉讼法调整，即称为行政诉讼法律关系。

2. 行政诉讼法律关系既是各自独立、又是统一的一种社会关系。

行政诉讼法律关系是人民法院分别同行政诉讼参加人和其他诉讼参与人之间发生的社会关系，因而这些法律关系不能不是各自独立的。但是，在行政诉讼程序中的这些独立的许多诉讼法律关系又不能单独孤立地存在。例如，没有当事人的起诉、人民法院的受理，就不会有证人、鉴定人、翻译人员同人民法院发生这种诉讼法律关系。所以我们说，许多各自独立的行政诉讼法律关系又必然是统一的。可见，行政诉讼法律关系是既独立又统一的一种社会关系。明确行政诉讼法律关系的各自独立性，可使我们认识到，在行政诉讼活动中，人民法院行使国家审判权，当事人行使诉权，都会引起行政诉讼法律关系的产生、变更和消灭。人民法院同当事人之间的诉讼法律关系，是整个诉讼法律关系的枢纽，其他诉讼参与人同人民法院的诉讼法律关系，都是从这里派生出来的，从而看到各自独立的诉讼法律关系的差异。明确行政诉讼法律关系的统一性，可以使人民法院在审理行政案件时，既要对各诉讼法律关系加以区别，又要把各诉讼法律关系联系起来，统一地去对待，从而有助于正确地解决行政争议。

（二）行政诉讼法律关系自身的特点

1. 行政诉讼法律关系的产生以行政法律关系的存在为前提。

行政诉讼法律关系是由行政法律关系转化而来的。也就是说，行政主体之间的行政法律关系在提起行政诉讼之前就是确定的。我们知道，行政争议的一方必须是国家行政机关，而另一方则是隶属于该行政机关的公民、法人或其他组织。行政争议双方当事人争议的是行政权利义务关系。这种权利义务关系是由有关行政法规调整的。行政权利义务关系

的对象是特定的行为。可见,行政争议的当事人在提起行政诉讼之前,他们之间就已经存在着确定的行政法律关系。只是行政争议中的相对方,即公民、法人或其他组织,向人民法院提起行政诉讼后,这种行政法律关系,才转化为行政诉讼法律关系。但是民事诉讼法律关系与行政诉讼法律关系就不一样,民事诉讼法律关系发生之前,民事主体间发生的社会关系是否就是民事法律关系,往往是处于一种不确定的状态。

2. 在行政诉讼法律关系的主体中,必有一方是作为被告的国家行政机关。

行政诉讼法律关系的主体中,行政机关总是作为被告的一方当事人。这也是行政诉讼法律关系不同于民事诉讼法律关系的一个显著的特点。道理很简单,如果没有国家行政机关作为一方当事人参加行政诉讼,也就不可能发生行政诉讼法律关系。

3. 行政诉讼法律关系的客体是国家行政机关所为的特定的行政行为。行政诉讼涉及的是国家行政机关的行政管理行为,所要解决的是国家行政机关作为的具体行政行为是否合法、正确的问题。所以,行政诉讼法律关系的客体是国家行政机关的行政行为,而民事诉讼法律关系的客体是案件的事实和实体权利的请求。

(三) 认识和理解行政诉讼法律关系的意义

正确而深刻地理解行政诉讼法律关系,是全面把握行政诉讼理论的基础。

1. 只有正确地认识行政诉讼法律关系,才能全面理解行政诉讼法律规范。因为行政诉讼法律关系是行政诉讼法律