

胡建武 主编
湖南出版社

《中华人民共和国 行政诉讼法》

讲义

3
ZHONGHUARENMINONGHE
GUOXINGZHENGXUSONGFA

《中华人民共和国行政诉讼法》讲义

胡建武 主 编

责任编辑：荣 荫 林 泉

★

湖南出版社出版、发行

(长沙市银盆南路67号)

湖南省新华书店经销 望城县湘江印刷厂印刷

1991年3月第1版第1次印刷

开本：787×1092 1/32 印张：6.625

字数：139000 印数：1—10000

ISBN7—5438—0065—9

D·9 定 价：2.40元

编写说明

《〈中华人民共和国行政诉讼法〉讲义》是编写者在听取了全国人大常委会法制工作委员会参加《行政诉讼法》立法的一些同志对《行政诉讼法》的讲授后，参考许多资料，结合对诉讼法的教学经验编写的。该书不仅介绍了行政诉讼法的基本知识，还较详细地介绍了行政机关诉讼代理人代理诉讼的基本步骤和方法。该书是为湖南省人民警察学校的学生学习《行政诉讼法》而编写的，它可作为行政机关工作人员和行政机关诉讼代理人学习《行政诉讼法》的教材，也是其他公民学习《行政诉讼法》比较适用的读物。编写时，力求概念明确，内容准确，解释符合立法意图，通俗易懂。

本书的编写者和分工如下：

胡建武：第一、二、四、五、八、九、十二讲；

凌 通：第三、六讲；

杨 明：第七、十一讲；

邓祥瑞：第十讲。

最后，由胡建武同志统稿。

湖南省法学会副会长、省公安厅副厅长李贻衡同志为此书作序。编写过程中，湖南省人民警察学校校长、高级讲师王英杰同志和其他同志给予了大力支持，在此深表谢意！

由于时间仓促，水平有限，疏漏和错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

编写者

1990年7月20日

目 录

序.....	李贻衡 (1)
第一讲 行政诉讼法概述.....	(3)
第二讲 行政诉讼法的基本原则和制度.....	(20)
第三讲 受案范围.....	(29)
第四讲 管辖.....	(40)
第五讲 诉讼参加人.....	(52)
第六讲 证据.....	(70)
第七讲 强制措施和期间、期日与送达.....	(86)
第八讲 起诉和受理.....	(98)
第九讲 审理和判决.....	(112)
第十讲 执行.....	(144)
第十一讲 侵权赔偿责任.....	(156)
第十二讲 行政机关诉讼代理人代理诉讼的步骤 和方法.....	(163)
附录：中华人民共和国行政诉讼法.....	(184)
关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》的 说明.....	(199)

序

《中华人民共和国行政诉讼法》已于1989年4月4日经第七届全国人民代表大会第二次会议通过，将于1990年10月1日起施行。这是我国社会主义法制建设的一件大事，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：中华人民共和国公民“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益而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。《行政诉讼法》的颁布和施行，使《宪法》规定的原则具体化，使广大公民更好地监督维护行政机关依法行政，使合法权益受到侵犯的行政管理相对人能通过诉讼途径得到保护和赔偿。随着改革开放的不断深入，我国社会出现了不少新情况、新问题，人与人之间，个人、集体与国家之间出现了不少新的矛盾和冲突，《行政诉讼法》的颁布和施行，是在这种新形势下协调这些关系、正确处理人民内部矛盾，维护社会安定的一种重要方式。“没有监督的权力，必然导致腐败。”在商品经济条件下，防止公职人员滥用职权，制止行业不正之风，克服腐败现象，已成为行政管理中一个极为重要的问题。《行政诉讼法》的颁布和施行，将监督行政机关公职人员依法办事，在防止滥用职权、克服腐败现象方面起到重要作用。

作为行政机关及其工作人员，为了使自己在行政管理活动中既大胆管理，严格管理，又管得合法、合理，就应该熟悉

《行政诉讼法》；作为行政机关的诉讼代理人，在熟悉《行政诉讼法》的同时，还应掌握代理诉讼的具体步骤和方法，才能更好地维护行政机关依法行政；作为行政管理相对人，只有了解《行政诉讼法》，才能懂得怎么样和用什么方法来保护自己的合法权益。

为了更好地宣传、贯彻、执行《行政诉讼法》，为了满足行政机关工作人员、诉讼代理人的需要，为了使公民、法人或其他组织更好地运用《行政诉讼法》来保护自己的合法权益，湖南省公安厅几位从事政策法律研究、教学和实践的同志，共同编写了这本书，相信对读者掌握、运用《行政诉讼法》会有所帮助。

李貽衡

1990年8月

第一讲 行政诉讼法概述

第一节 行政案件、行政诉讼和行政诉讼法的 概念和特征

一 行政案件的概念和特征

行政案件是指公民、法人或者其他组织依法向人民法院提起诉讼的行政争议。《行政诉讼法》第2条在规定公民、法人或者其他组织有提起诉讼的权利的同时，也对行政案件的特征作了明确的规定。这一条规定：“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。”按照这一规定，人民法院受理的行政案件具有下列五个方面的特征：

（一）被告必须是行政机关。

行政机关是指各级人民政府及人民政府下属的能以自己的名义对外行使行政职权的机关或派出机关。如省政府及省政府下属的各个厅、局，省政府下属的各行署等。如果是不能以自己的名义对外行使行政职权，只能以所在政府或厅、局的名义对外行使行政权力的，则其本身不是行政机关，只能称为行政机关内部的一个机构。如省公安厅内各处、室，某市教育局的各科、室等。

行政诉讼通常称为“民告官”的诉讼，所以，行政案件中的

被告就必须是行政机关。从这个前提出发，下列问题必须明确：

1. 企事业单位或者社会团体，一般不能成为行政案件中的被告，因为它们不是法律规定的行政机关，无对外行使的行政管理权力。但是，在特殊情况下，某些企事业单位或社会团体可能成为被告，这个特殊情况是指当法律、法规授权给某些企事业单位或团体，可以行使某种行政权力时，它们则可能成为被告。例如各饭店、酒店、宾馆、招待所及其他饮食营业场所，依据《筵席税暂行条例》的授权，对达到或超过征税起点的筵席代征筵席税，代征税的饭店、酒店、宾馆等单位就可能成为被告。

2. 公民个人在任何情况下都不能成为行政案件的被告，即使是行政机关的工作人员也不能成为被告。虽然行政管理活动一般是由行政机关工作人员进行的，但行政机关工作人员是代表行政机关履行职责，以行政机关的名义行使行政权力，作出具体行政行为。如对某公民的治安处罚具体是由某个民警作出的，收容审查是由某个主管局长审批的，但这个民警和局长是在代表本公安局行使行政权力，在以本公安局的名义作出处理决定，因此，引起诉讼时应是该公安局为被告。当然，对于行政机关工作人员的故意或重大过失的行政行为，行政机关在对公民、法人或其他组织承担责任后，可以对该工作人员实行纪律处分，并可责令其承担部分或全部赔偿费用。

还有一种情况是，行政机关有时委托一些组织和个人行使行政权力，如乡政府委托村民委员会行使行政权力，节、假日交通警察部门委托一些学生或工人配带袖章在街上执勤，某司机因违章被这些人罚了款等；如果权力相对人对村民委员会、被委托的学生或工人行使行政权力的行为不服的，只能以乡政府、交警部门为被告提起诉讼。

3.党的机关及其他国家机关或组织不能成为被告。党的机关不具体行使行政权力，因而不会引起行政案件的发生。其他国家机关是指各级人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院、军事机关等；其他组织主要是指村民委员会、居民委员会等群众性的自治组织。上述机关或组织按照法律的规定，它们都不属于国家行政机关，因而行使的权力不属于国家行政权力，故不能成为行政案件的被告。这样规定并不是说这些机关或组织就不会作出损害公民合法权益的事情，也不是说它们做了损害公民合法权益的事情就没有办法处理了，而是因为这些国家机关或组织的性质、任务与行政机关不一样，公民与它们的争议有不同的法律和渠道处理。如公民对人民法院已经发生法律效力判决和裁定有异议的，可以通过申诉，请求人民法院按审判监督程序解决。又如公民对某个党组织的决定有异议，可以通过向上一级党组织申诉或向党的纪检部门申诉解决。

4.行政案件是“民告官”的案件，不是“官告民”的案件，行政诉讼中不允许“官告民”。这是因为在行政管理活动中，行政机关和公民、法人或其他组织的关系是管理与被管理的关系，不是平等的关系。行政机关本身就拥有宪法、法律授予的行政管理权力，对公民、法人或其他组织的违反行政法律、法规的行为，自己拥有直接处理的权力，并且，对这种处理，有的行政机关还依法享有强制执行权；有的虽然无强制执行权，但依法可以申请人民法院强制执行。因此，行政机关认为公民、法人或其他组织有违法行为时，不需要通过诉讼途径来解决。如法律赋予公安机关对违反治安管理的行为有进行处理的权力，就不存在公安机关对某个违反治安管理条例的行为处理不了而需诉到法院请求处理的问题。

当然，在现实生活中也有“官告民”的现象，但那不是行政诉讼，而是民事诉讼。

(二) 争议必须是因行政机关的具体行政行为而引起。

这里的争议是指行政争议。所谓行政争议，是指行政机关因行政管理活动而与管理相对人发生的纠纷。如公安机关依据治安管理条例某条对甲进行了处罚，甲不服处罚，于是公安机关与甲就发生了行政争议。在行政争议中，有一方必须是行政机关，另一方则称为行政管理相对人（即公民、法人或其他组织）。行政争议引起的原因是行政管理活动，而行政管理活动可分为抽象行政行为和具体行政行为的管理活动，亦即行政争议既可以是因抽象行政行为引起的，也可以是因为具体行政行为引起的。而作为行政案件中的行政争议必须是因为具体行政行为引起的。

何谓抽象行政行为和具体行政行为呢？抽象行政行为是指适用于不特定的人并可反复实施的行为，具体指行政机关制定具有普遍约束力的法规、规章、决定、决议、命令等的行为。如某交警支队作出的“关于大货车不准在白天走五道”的决定行为，即为抽象行政行为。具体行政行为是指针对特定对象的权利义务所为的单方行为。它具有下列特征：一是针对特定对象而来的，这个特定的对象即为公民、法人或其他组织，如交警对某公民罚款10元，该公民即为特定的对象；二是针对特定对象的权利、义务所为的，即它可能是变更、限制或消灭对方的某项权利，也可能是给对方设定某种义务或要求履行某种义务。如公安机关没收某公民的淫秽录像带，则使该公民丧失对该录像带的所有权，同时对该公民处以一定数量的罚款，该公民就产生了如数交纳罚款的义务；三是一种单方的行为，即它的实施不需要征得相对人的同意，行政机关自己可以决定

是否可以实施。

抽象行政行为与具体行政行为的区别在于：第一，从“效果”上看，抽象行政行为是对将来发生的事项进行管理，具体行政行为则是对现在发生的事项进行管理；第二，从“适用范围”上来看，抽象行政行为适用于不特定的人，有普遍的约束力，而具体行政行为适用于特定的人，没有普遍的约束力；第三，从“形式”上看，抽象行政行为往往以条文、规范的形式出现，而具体行政行为则是以一种较为具体的处理决定方式出现。

按照行政诉讼法的规定，人民法院只有权解决因具体行政行为引起的行政争议，因此，公民、法人或其他组织只能对具体行政行为提起诉讼，而不能对抽象行政行为提起诉讼。另外，行政案件中的具体行政行为不包括行政机关的内部管理行为，如行政机关内部的奖惩、任免等行为，对这些行为不服的，也不能提起行政诉讼。

（三）提起行政诉讼必须是认为具体行政行为违法。

人民法院审理行政案件，一般只对具体行政行为的合法性进行审查，对具体行政行为的妥当性（或不当性、合理性）一般不进行审查，更不能代替具体行政行为。

具体行政行为的妥当，是指行政机关在行政自由裁量权范围内适当地作出了具体行政行为。要理解这个问题，有必要弄清何谓行政自由裁量权。

行政自由裁量权是指行政机关在作出具体行政行为时拥有的在法律规定范围内的自由决定权。即对具体行政行为的方式、种类、幅度的选择权。它是法律赋予行政机关依据不同的客观复杂情况而选择不同处理决定的灵活机动的权力。例如，《治安管理处罚条例》第30条规定：“严厉禁止卖淫、嫖宿暗

娼以及介绍容留卖淫、嫖宿暗娼，违者处15日以下拘留、警告、责令具结悔过或者依照规定实行劳动教养，可以并处5千元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”这里的处“15日以下拘留、警告、责令具结悔过或依法实行劳动教养，可以并处5千元以下的罚款”，就包含了《治安管理处罚条例》赋予公安机关的行政自由裁量权的内容，即对上述违反治安管理行为者的处理，是选择拘留、警告、罚款还是劳动教养，由公安机关自由决定；如果选择了罚款处罚，是处1千元、3千元还是5千元等的罚款，由公安机关自由决定；如果选择了拘留，是拘留5日、10日还是15日，由公安机关自由决定。公安机关在对上述处理种类、处理幅度进行自由选择时，必须依据行为人嫖娼、卖淫、介绍容留嫖娼、卖淫的时间、地点、次数及对社会造成的危害程度等等来进行选择，这就是行使行政自由裁量权。

为什么法律要赋予行政机关自由裁量权？主要是因为有限的法律条文不可能概括客观上所有的、复杂的、变化无常的行政事项。因此，立法机关在制定法律时，往往规定一些有弹性的条文，可供选择的措施和处理幅度，使行政机关在执行时可以根据具体情况进行处理。只有这样，才能保证行政机关及时处理行政事务，保障行政工作效率。

但是，行政机关在行使行政自由裁量权时，并不是随心所欲、绝对“自由”，而是必须依据不同的情况和以往的行政经验，作出适当的选择。选择适当的，才叫具体行政行为妥当。对人民法院来说，具体行政行为是否妥当一般不予审查，主要审查具体行政行为的合法性。如前面提到的《治安管理处罚条例》中对卖淫、嫖娼者的处罚规定，某人是否有卖淫、嫖娼行为，行政机关是否处了15日以上的拘留、5千元以上的罚款等，这是

属于合法性的范围，人民法院主要审查这部分内容。而对卖淫、嫖娼者是处拘留还是罚款，如果处拘留，在15日拘留范围内选择多少日；如果处罚款，在5千元罚款范围内选择多少元，这是属于妥当性的问题，这些问题人民法院一般不予审查。只有当行政处罚不妥当且达到显失公正时，人民法院才可以审查。因此，当公民、法人或其他组织不是对具体行政行为的违法性，而只是对具体行政行为的妥当性提起诉讼时，人民法院一般不予受理，即一般不能成为行政案件。另外，具体行政行为如果不违法，但损害了公民的权益，只存在损失补偿或赔偿的问题，不能提起行政诉讼。具体行政行为如果违法，但未损害公民的权益，也不能提起行政诉讼。有具体行政行为，但具体行政行为与损害结果之间无因果关系时，也不能提起行政诉讼。

（四）原告必须是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或其他组织。

（五）必须向人民法院提起诉讼，由人民法院依法受理和立案。

上述行政案件的五个特征，也是行政案件成立必须具备的五个要件。

二 行政诉讼和行政诉讼法的概念和特征

行政诉讼是指人民法院在双方当事人和其他诉讼参与人的参加下，按照一定的方式和程序，审理和解决行政案件的活动。它具有以下三个特征：

（一）行政诉讼不仅包括人民法院的审理活动，也包括诉讼参与人的诉讼活动。

(二) 进行行政诉讼必须遵循一定的程序和方式。这些程序和方式是由行政诉讼法规定的。

(三) 行政诉讼的目的是审理和解决行政案件。

行政诉讼法是指调整人民法院和诉讼参与人进行行政诉讼活动的法律规范的总称。

行政诉讼法有广义和狭义之分。狭义的行政诉讼法仅指行政诉讼法典；广义的行政诉讼法不仅包括行政诉讼法典，还包括与行政诉讼活动有关的一切法律，法令和条例等。如最高人民法院1985年11月6日发布的《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》即属于广义的行政诉讼法范围。

我国《行政诉讼法》共11章75条。规定的具体内容有：

(1) 立法的目的和根据；(2) 基本原则和制度；(3) 受案范围；(4) 管辖；(5) 诉讼参加人；(6) 证据；(7) 起诉与复议关系；(8) 起诉的条件和人民法院对起诉的处理；(9) 审理与判决；(10) 执行；(11) 侵权赔偿责任；(12) 涉外行政诉讼；(13) 附则。

从《行政诉讼法》规定的具体内容来看，第一，“第一审程序”、“第二审程序”、“审判监督程序”的概念没有以章、节的形式表现出来，其内容都规定在“审理和判决”一章中，且规定得比较简单。第二，有许多内容，都只作了比较原则的甚至是简单的规定，如在对“证据”一章的规定中，只规定了证据的种类、举证责任和对行政机关、人民法院收集证据的特殊规定，而对证据的审查判断、对证人作证义务等没有作规定。为什么是这样？这是因为行政诉讼法和民事诉讼法（试行）在一些基本原则和制度及一些具体程序上是可以互相通用的，因此，立法机关在制定行政诉讼法时，遵循了这样一个原则：民事诉讼法（试行）已作了规定，而行政诉讼中又可以适用的，

在行政诉讼法中一般不作规定，而直接适用民事诉讼法（试行）的规定。

第二节 行政诉讼法的立法目的和根据

《行政诉讼法》第一条规定：“为保证人民法院正确、及时地审理行政案件，保护公民、法人或其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。”这一条体现了行政诉讼法的立法目的和根据。

一 立法目的

行政诉讼法的立法目的有三个：

（一）为了保证人民法院正确、及时地审理行政案件。

有诉讼就有人民法院，人民法院在诉讼中始终处于主导地位。作为一部诉讼法，首先就是要保证人民法院正确、及时地行使审判权。行政诉讼法的首要目的是保证人民法院正确、及时地审理行政案件。

所谓正确审理行政案件，就是要求人民法院在查清事实的基础上，正确运用法律，作出公正裁判。这里所指的“事实”，主要是指作出具体行政行为所依据的事实和行政争议的事实。行政诉讼法的一些规定，如被告负举证责任，被告在一定期限内要向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，提出答辩状，合议、回避、公开审判、辩论原则等，首先就是为保证人民法院查明上述事实而规定的。行政诉讼法在保证人民法院查明事实的同时，保证人民法院正确应用法律，这里所指的“法律”，主要是指行政实体法和行政程序法。

行政诉讼法还保证人民法院“及时”地审理行政案件。所谓及时审理行政案件，是指审理行政案件不能拖延。行政诉讼法对起诉期限、审理期限以及其它各个诉讼阶段的期限作了明确的规定，其目的之一就是为了防止人民法院拖延审理行政案件。

（二）保护公民、法人和其他组织的合法权益。

在社会主义国家，人民是国家的主人，人民享有管理国家事务和社会事务的权利，享有保障个人生存和维持正常生活的权利。按照我国《宪法》和法律的规定，公民的权利大体上可分为：

1.政治性权利。如选举权，被选举权，言论、出版、集会、结社、游行示威、宗教信仰等自由权以及申诉权、检举权等。

2.民事权利。包括人身权、财产权以及和人身财产有关的权利（如知识产权、婚姻自主权）。

3.劳动权，休息权，受教育权，因年老、疾病或者丧失劳动能力而获得物质帮助的权利等等。人民的这些权利需要实体法予以规定，当这些权利受到侵犯的时候，又需要诉讼法予以保护，使实体法规定的权利得以实现。

从总体上讲，我国国家行政机关是代表人民利益行使权利的，是保护人民利益的；但是，在一些局部问题上，不可避免地会发生一些侵犯人民合法权益的事情。这是因为：

第一，有些行政机关的首长对机关工作的领导采取了一些封建家长制的做法，他们不是依法行政，而是“依我行政”、“以言代法”，从而不可避免地要侵犯人民的合法权益。

第二，大量的行政机关工作人员中难免会产生一些缺乏职业道德的人员，这些人在行使行政权力时不是为人民着想，为

人民办事，而是以权谋私。

第三，行政管理异常复杂，专业性、技术性、时间性、政策性等都很强，行政机关工作人员也受到能力、素质等种种局限。如确认发明专利权的案件，有时由于技术上的认识达不到而搞错；海关有时暂时扣留检查的物品，其时间性很强，超过一定的时间则失去意义，而海关工作人员却久拖不办等等。

出于上述方面的原因，行政机关在诸多的行政管理活动中，不发生越权，滥用职权，具体行政行为缺乏事实、法律依据等现象是不可能的。

那么，公民、法人或其他组织被行政机关侵犯了合法权益时怎么办？是不是可以不服从呢？如公民对明知是错误的治安处罚是否自己可以拒绝执行呢？不是。即使行政机关的行为侵犯了公民、法人或其他组织的合法权益，作为公民、法人或其他组织来说，首先是必须服从，自己无权宣布行政机关的行政行为违法或无效，否则就是无政府主义。这主要是因为无论任何国家，国家的存在本身就要有权力，而且这个权力的行使是以国家强制力作为后盾的。因此，公民、法人或其他组织必须服从行政机关的决定、命令。

但是，公民、法人或者其他组织的合法权益是一定要保护的，法律也赋予了其请求保护的权力。过去，公民、法人或其他组织的合法权益受到侵犯，主要是通过下列途径请求保护：一是向党组织控告；二是信访；三是提请上级行政机关复议。1982年《民事诉讼法（试行）》颁布以后，在一定范围之内可以进行行政诉讼。

然而，向党组织控告请求保护有一定的局限性，信访有时作用不大；提请上级行政机关复议，有的具体行政行为的作出本身就是上级行政机关授意的，82年出现的行政诉讼制度具有