

行政诉讼法概要

JIAOCHENG

主 编：陆德山 李伟斌

副主编：王德志 田思源

1.3

吉林大学出版社

目 录

上 编 行政诉讼法总论

绪 论

- 一、我国《行政诉讼法》的产生…………… (1)
- 二、我国《行政诉讼法》的主要内容…………… (5)
- 三、我国《行政诉讼法》的意义…………… (6)
- 四、我国《行政诉讼法》的特征…………… (7)

第一章 行政诉讼概述

- 第一节 行政诉讼和行政诉讼法…………… (20)
- 第二节 行政诉讼法与相邻法律部门的关系… (24)

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和特点…………… (29)
- 第二节 行政诉讼法律关系的要素…………… (31)
- 第三节 行政诉讼法律关系的发生、变更和
消灭…………… (35)

第三章 行政诉讼法基本原则

- 第一节 基本原则的概念和分类…………… (37)
- 第二节 行政诉讼法的一般原则…………… (39)
- 第三节 行政诉讼法与民事诉讼法共同适用的

原则.....	(46)
第四节 行政诉讼法特有的原则.....	(48)

第四章 行政诉讼受案范围

第一节 受案范围概述.....	(53)
第二节 行政诉讼的受案范围.....	(55)

第五章 行政诉讼管辖

第一节 管辖的概念.....	(61)
第二节 级别管辖.....	(62)
第三节 地域管辖.....	(64)
第四节 裁定管辖.....	(66)
第五节 共同管辖.....	(68)

第六章 行政诉讼参加人

第一节 当事人.....	(70)
第二节 共同诉讼人.....	(74)
第三节 第三人.....	(76)
第四节 诉讼代理人.....	(76)

第七章 行政诉讼证据

第一节 诉讼证据的概念和特征.....	(79)
第二节 诉讼证据的分类.....	(81)
第三节 证据的提供、收集和调查.....	(84)
第四节 证据保全.....	(86)

第八章 行政诉讼强制措施

第一节	强制措施概述·····	(87)
第二节	妨害行政诉讼行为的种类及构成·····	(88)
第三节	强制措施的种类·····	(91)

第九章 行政案件审理程序

第一节	第一审程序·····	(92)
第二节	第二审程序·····	(104)
第三节	审判监督程序·····	(110)

第十章 涉外行政诉讼程序

第一节	涉外行政诉讼概述·····	(115)
第二节	涉外行政诉讼程序的一般原则·····	(116)

第十一章 行政诉讼附带民事诉讼

第一节	行政诉讼附带民事诉讼的概念和意义 ·····	(121)
第二节	提起行政诉讼附带民事诉讼的条件···	(123)
第三节	行政诉讼附带民事诉讼的审理·····	(123)

第十二章 行政案件执行程序

第一节	执行程序概述·····	(125)
第二节	执行的一般规定·····	(127)
第三节	执行开始·····	(129)
第四节	执行措施·····	(130)

下 编 行政诉讼法分论

第十三章 自然资源行政诉讼

第一节	土地资源行政诉讼	(133)
第二节	森林资源行政诉讼	(139)
第三节	草原资源行政诉讼	(141)
第四节	矿产资源行政诉讼	(142)
第五节	渔业资源行政诉讼	(144)
第六节	水资源行政诉讼	(146)

第十四章 卫生药品行政诉讼

第一节	食品卫生管理行政诉讼	(149)
第二节	国境卫生检疫行政诉讼	(150)
第三节	公共场所卫生管理行政诉讼	(150)
第四节	药品管理行政诉讼	(151)
第五节	麻醉药品管理行政诉讼	(153)
第六节	兽药管理行政诉讼	(154)
第七节	野生药材资源行政诉讼	(155)

第十五章 环境保护行政诉讼

第一节	海洋环境保护行政诉讼	(158)
第二节	防止船舶污染海域行政诉讼	(163)
第三节	海洋石油勘探开发环境保护行政诉讼	(169)
第四节	海洋倾废行政诉讼	(170)
第五节	水污染防治行政诉讼	(173)
第六节	对外经济开放区环境保护行政诉讼	(174)
第七节	大气污染防治行政诉讼	(176)

第十六章 交通管理行政诉讼

第一节	海上交通行政诉讼	(178)
第二节	内河交通行政诉讼	(183)
第三节	水路运输管理行政诉讼	(188)
第四节	航道管理行政诉讼	(189)
第五节	公路管理行政诉讼	(191)
第六节	民用航空器适航管理行政诉讼	(193)

第十七章 税收管理行政诉讼

第一节	国营企业所得税行政诉讼	(195)
第二节	国营企业调节税行政诉讼	(196)
第三节	国营企业奖金税行政诉讼	(197)
第四节	国营企业工资调节税行政诉讼	(199)
第五节	集体企业所得税行政诉讼	(201)
第六节	个人所得税行政诉讼	(202)
第七节	城乡个体工商户所得税行政诉讼	(203)
第八节	中外合营企业所得税行政诉讼	(205)
第九节	外国企业所得税行政诉讼	(206)

第十八章 工商管理行政诉讼

第一节	工商管理行政诉讼	(209)
第二节	城乡个体工商户管理行政诉讼	(210)
第三节	广告管理行政诉讼	(212)
第四节	价格管理行政诉讼	(213)
第五节	外汇管理行政诉讼	(214)
第六节	城市规划行政诉讼	(217)
第七节	计量行政诉讼	(218)
第八节	专利行政诉讼	(220)

第九节 商标行政诉讼.....	(224)
-----------------	---------

第十九章 治安管理行政诉讼

第一节 治安行政诉讼.....	(229)
-----------------	---------

第二节 中国公民出境入境行政诉讼.....	(242)
-----------------------	---------

第三节 外国人入境出境行政诉讼.....	(244)
----------------------	---------

第二十章 其他行政诉讼

第一节 统计行政诉讼.....	(248)
-----------------	---------

第二节 海关行政诉讼.....	(249)
-----------------	---------

第三节 邮政行政诉讼.....	(254)
-----------------	---------

第四节 广播电视设施保护行政诉讼.....	(255)
-----------------------	---------

上篇 行政诉讼法总论

绪论

一、我国《行政诉讼法》的产生

(一) 我国《行政诉讼法》产生的历史背景

我国是在封建社会延续数千年，又没有经历完全资本主义阶段的特殊背景下进行社会主义的。虽然建国以来我国的社会主义法制建设取得了可喜的成绩，但由于它的发展受到各方面条件的限制和各种因素的制约，由于我们指导思想受“左”的错误的干扰，因此走了许多弯路，出现了波折、停滞甚至反复。时至今日，它的发展仍远远满足不了社会的实际需要，加强社会主义法制仍然是一项十分艰巨的任务。

我国封建社会有几千年的历史。在其漫长的历史发展过程中，自给自足的自然经济孕育了以家族为本位，以血缘关系为纽带的宗法等级制度，并为专制主义中央集权为特征的政治制度的形成和发展提供了广阔的土壤。封建的法律制度正是在这样的经济、政治条件和社会背景下产生并形成自己的特点的。如：皇帝是最高的立法者和审判官；以言代法，以权代法；儒家思想是立法和司法的指导原则；律经常受其他法律形式的补充和制约；家族法在封建法律体系中占有重要的地位；消极的守法观念；司法权不断受到行政权的掣肘等。

这些特点不仅反映在封建的立法，司法和守法中，而且还影响着民众的法律意识，而这种传统法律意识累世相传，积淀成为一种凝固的民族心理。由于我们反封建的不彻底性，没能坚决彻底地涤荡封建法律的糟粕，忽视了对封建残余思想的清除，因而至今我们仍然感到封建法律意识的惰性力量的存在，它的消极因素给我国社会主义法制建设带来了极大的阻滞作用。如以言代法的轻视法治的家长制作风；游逸于法律之外的特权意识；任人唯亲的血缘裙带观念等。

我国是从半殖民地半封建的社会越过资本主义而直接进入社会主义的。在法学战线上，我们一直把资产阶级法学作为最危险的敌人加以讨伐，甚至连它反对封建的人治思想和专制的法制等进步的东西也要批倒批臭。不仅如此，还常常自觉不自觉地把封建法律意识当作同资产阶级斗争的武器。只注重强调法的阶级性，而对资本主义国家的法制和资产阶级法治思想缺乏具体的分析，忽视了法的继承性，忽视了对资产阶级有益东西的批判地借鉴。

新中国成立以来，我国实行的是产品经济体制，其基本特点是把经济与政治，生产组织与国家政权一体化，国家既垄断政治，也垄断经济，从而导致了生产者无独立人格，生产组织无独立地位，公民只能在出自长官意志的单向（即仅控制生产者、企业、公民或下级，而不制约长官本人）的政策或政令的支配下尽单边义务。在这种社会经济、政治结构中，人们被重人治轻法治、重义务轻权利、重公民守法轻政府守法、重政治手段行政手段轻法律手段等传统观念束缚着，行政诉讼非但不会产生，甚至连这种意识也不能萌发。

随着我国商品经济的发展，生产者、生产组织和公民，真正具有了属于自己的、为全社会所认可的价值、权利和利

益。过分的集权已不适应高度灵活的市场机制及多变的社会生活，政治体制改革被提到议事日程上来。人们要求政府机关转变职能，克服官僚主义，肃清封建主义的影响，要求依法制止滥用职权、以权谋私、以权压法，为政不廉等腐败现象，要求人民法院监督行政权的依法行使，要求确认公民、法人或其他组织与政府之间法律上的双向的、对等的权利义务关系，要求建立“民可以告官”，“私可以告公”，“下可以告上”的法律制度，转变官重民轻、官贵民贱、官尊民卑、官民在诉讼上不平等的封建观念，强化人民权力观念。以上这一切，都极大地推动着我国行政诉讼的制度化 和 法律化。

由于我国国情，《行政诉讼法》受到历史的、社会的等客观条件的限制而难于产生，也正是由于我国国情，使《行政诉讼法》的产生具有特殊的迫切性。在这一矛盾的 统 一 体中，我国《行政诉讼法》在长期的阵痛中应运而生了。

（二）我国《行政诉讼法》产生的过程

我国的行政诉讼立法，经历了一个从不完备到逐步完备的过程。

中华人民共和国成立前夕颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》，1954年《中华人民共和国宪法》和1982年《中华人民共和国宪法》都规定了公民对行政机关的违法失职行为，有向司法机关控告的权利。但在相当长的一段时期，对行政诉讼问题基本上只是宪法原则规定，行政纠纷一般通过人民群众的来信来访渠道予以解决。

1982年我国开始建立行政诉讼制度，其主要标志是1982年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》。其中第

3条第2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。”这就明确了人民法院受理行政案件的范围和进行行政诉讼活动的程序，这一规定对推动行政诉讼立法和行政审判工作的开展起了重要作用。

到目前为止，我国已有130多个法律和行政法规规定公民和组织不服行政机关处理可以向人民法院起诉，还有大量的地方法规也作了类似的规定。起诉的范围涉及治安、土地、海关、食品卫生、医药、环境保护、工商、税务、商标、

专利、渔业、统计、计量、城市规划、矿产资源、出境入境等行政管理的许多领域。由于行政案件逐年增加，1986年底，人民法院开始建立专门的行政审判机构，现已有26个高级法院、242个中级法院（占中级法院总数的53.5%）、1,154个基层法院（占基层法院总数的39%）建立了行政审判庭。最高人民法院也于1988年建立了行政审判庭，全国法院两年来共审理了行政案件14,513件，结案13,428件。

随着改革、开放的进一步发展，随着行政审判经验的积累，《民事诉讼法（试行）》已逐渐不适应现实的要求，1986年，全国人大法制工作委员会受委员长会议的委托，组织有关法律专家研究和起草行政诉讼法，根据宪法，总结几年来法院审理行政案件的经验，并参考、借鉴外国行政诉讼制度的一些有用的内容，先后拟订了草案试拟稿、草案征求意见稿。经过征求意见，研究修改，于1988年11月将《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》提请七届全国人大常委会四次会议审议，决定将（草案）全文公布，在全国广泛征求意见。根据各方面的意见，全国人大法制工作委员会对（草案）作了较多的补充和修改，经七届全国人大常委会六次会议审议，决定提请七届全国人大二次会议审议。1989年4月，

七届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》。这是中华人民共和国成立以来第一部单行的行政诉讼法律。

二、我国《行政诉讼法》的主要内容

我国《行政诉讼法》共有11章75条，其主要内容有：

1.立法目的。为保证人民法院正确、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行政职权而根据宪法制定的。

2.受案范围。公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员的具体行政行为侵犯其人身权和财产权的，都可以向人民法院提起诉讼。此外，人民法院还受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

3.基本原则。行政诉讼的基本原则是：（1）以事实为根据，以法律为准绳；（2）审查具体行政行为的合法性，一般不审查妥当性；（3）依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度；（4）当事人在行政诉讼中的法律地位平等；（5）行政机关对作出的具体行政行为负举证责任；（6）诉讼期间一般不停止具体行政行为的执行；（7）人民检察院有权对行政诉讼活动实行法律监督；（8）人民法院依法独立行使审判权。

4.审判依据。人民法院审理行政案件，以法律、行政法规和地方性法规为依据，审理民族自治地方的行政案件，以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。此外，人民法院审理行政案件，应当参照国务院部、委、省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区所在地的市和经国务院批

准的较大的市人民政府依法制定的规章。

5. 判决种类（略，详见“关于司法变更权的规定”）。

6. 行政赔偿责任。公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为的侵犯造成损害的，有权请求赔偿。赔偿责任先由行政机关承担，然后行政机关可以向有故意或重大过失的行政机关工作人员追偿部分或全部赔偿费用。赔偿费用从各级财政列支。除此之外，《行政诉讼法》还对管辖、诉讼参加人、起诉和受理、执行、涉外行政诉讼、诉讼费用、实施日期等作出了规定。

三、我国《行政诉讼法》的意义

《行政诉讼法》的颁布，是我国行政诉讼制度发展的一个重要里程碑，其意义十分重大。

1. 《行政诉讼法》是保障公民权利免受行政行为侵害的有效法律手段。

2. 《行政诉讼法》是排除行政障碍、提高行政效率、强化行政管理职能、保障行政机关依法行使职权的重要措施。

3. 《行政诉讼法》是增强行政机关自我约束机制，促使行政管理制度化、规范化的重要手段。

4. 《行政诉讼法》是在新形势下协调官民关系、正确处理人民内部矛盾、维护社会安定的一种重要方式。

5. 《行政诉讼法》是完善社会主义民主的必备环节。

6. 《行政诉讼法》是维护宪法和法律尊严，促进依法行政的重要保障。

7. 《行政诉讼法》是防止公职人员滥用职权，克服腐败现象的良方。

四、我国《行政诉讼法》的特征

我国《行政诉讼法》是在借鉴世界各国在建立与完善自己的行政诉讼制度方面的成功经验的基础上，在我国迫切需要《行政诉讼法》产生但又受到诸多因素限制的客观条件下，根据行政诉讼自身的特点（如被告的特殊性）和发展规律制定的。它在行政诉讼体系中有别于他国，在我国诉讼法体系中又区别于《刑事诉讼法》和《民事诉讼法（试行）》。它的基本特征体现在以下几个方面：

（一）协调关系的特征

我国《行政诉讼法》的许多内容都体现了公民、行政机关和人民法院在行政诉讼法律关系中的协调性。它兼顾了三者的利益，既要保证人民法院能够正确、及时地审理行政案件，又要保护公民、法人和其他组织的合法权益，同时还要使行政机关能够接受，从而起到通过行政诉讼来维护和监督行政机关依法行使行政职权的目的。这一特征主要表现在以下几个方面：

1. 关于“规章”的法律地位的规定

规章能否作为人民法院审理行政案件的依据，是当前人们认识上分歧比较大的一个问题。一种意见认为，规章是政府实现国家权力的一种重要手段，它依照法定权限和程序制定，具有法的一般属性，是国家的一种重要的法律形式，是法律法规基本原则的具体化和必要的补充。如果规章不作为审理行政案件的依据，行政部门便无法进行管理，法院也无法审理案件。另一种意见则认为，规章由行政机关自己制

定，行使的权力很大，相应承担的义务却很少。目前，我国的行政规章比较混乱，又没有严密的违背法律、法规的审查程序和与其相关的各项制度，因此，把规章作为审理行政案件的依据，不利于对公民合法权益的保护。

面对这两种互相对立的不同认识，《行政诉讼法》第53条第1款作了折中性的规定：“人民法院审理行政案件，参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规制定、发布的规章”。即人民法院参照规章审理行政案件。这种折中性的规定，意味着规章可以是人民法院审理行政案件的依据，也可以不是人民法院审理行政案件的依据，这要根据具体规章和具体案件的实际情况，由人民法院来决定。由于规章制定机关多、数量大，因此相互间往往不能协调，有时甚至出现矛盾。为此，《行政诉讼法》第53条第2款作了补充规定：“人民法院认为地方人民政府制定、发布的规章与国务院部、委制定、发布的规章不一致的，以及国务院部、委制定、发布的规章之间不一致的，由最高人民法院送请国务院作出解释或者裁决”。

2. 关于缺席判决和拘传

在行政审判实践中，常常遇到这样的情况，就是被告在无正当理由的情况下拒绝出庭应诉，这主要是由于作为被告的行政机关的法定代表人缺乏法律意识和封建特权思想作祟而引起的。他们一方面不理解作为行使国家行政权的行政机关竟然被其管理对象提起诉讼而站在被告席上受审，另一方面对人民法院通过行政审判来监督它的工作亦不理解，认为人民法院与行政机关同为国家机关，人民法院无权以审判者

的身份来审判行政机关。这种情况的出现无疑给行政审判工作带来了困难，设置了障碍。那么，在其他诉讼中是否也存在这种情况，又是如何解决的呢？按照《民事诉讼法（试行）》第113条的规定：“被告经人民法院两次合法传唤，无正当理由拒不到庭的，或者未经许可中途退庭的，除适用本法第76条规定外，可以缺席判决。”第76条是这样规定的，“人民法院对必须到庭的被告，经两次合法传唤，无正当理由拒不到庭的，可以拘传。”我国《刑事诉讼法》也规定，对没有被拘留、逮捕的被告人，人民法院、人民检察院和公安机关经过合法程序传唤，无正当理由而不到庭的，可以拘传其到庭接受讯问。在行政诉讼中由于其被告的特殊性，因而采取拘传等措施强制作为被告的行政机关到庭应诉，行政机关是很难接受的，拘传等强制措施也很难实施。如果因被告缺席而对案件不予审理，案件就无法终结，行政诉讼也就毫无意义了。那么，应如何来解决这个问题呢？《行政诉讼法》第48条作了规定：“经人民法院两次合法传唤，……，被告无正当理由拒不到庭的，可以缺席判决。”也就是说，一方面，《行政诉讼法》没有象《民事诉讼法（试行）》和《刑事诉讼法》那样规定可以强制被告到案应诉的拘传措施，消除了人民法院与行政机关由此可能产生的矛盾；另一方面，又规定了人民法院可以缺席判决，保证了人民法院对行政案件的及时审理。

3. 关于撤诉的规定

在行政案件审理过程中，原告可否申请撤诉，人民法院是否同意撤诉，这往往涉及到原告的切身利益。《行政诉讼法》第51条规定：“人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的具体行政行

为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。”这就是说，原告有权申请撤诉，人民法院根据案件的实际情况来看决定是否准予撤诉。

由于行政诉讼一经提起就说明行政机关的处理决定可能有错误，公民、法人或者其他组织的合法权益可能受到了侵害，因此如果原告申请撤诉，人民法院首先要考虑其撤诉原因。如果是因为被告的阻挠、压制、威胁或设置其他障碍使原告被迫撤诉的，如果是因为原告耻于诉讼、畏于告官的心理使其委屈求全主动放弃将诉讼进行到底的权利的，如果是被告主动改变了其所作的具体行政行为，作了一定的让步，而原告仍认为其合法权益受到一定侵害，但对法院公正判决有顾虑而勉强同意撤诉的，人民法院将裁定不准许撤诉。如果原告认为自己判断错误（包括事实的和法律的），行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为并未侵犯其合法权益而撤诉的，或者被告认为自己作出的具体行政行为错了而主动改正，原告认为基本达到诉讼目的而撤诉的，人民法院应裁定准许撤诉。《行政诉讼法》关于撤诉的规定，既保护了原告的合法权益，使其以平等的诉讼主体的身份参加行政诉讼，又维护和监督了行政机关的工作，使其能够有主动改正错误的机会并限制其妨碍诉讼活动正常进行的行为，同时也保证了人民法院对案件的正确审理（不具备撤诉条件的不予撤诉）和及时审理（具备撤诉条件的准予撤诉，及时结案，提高工作效率）。

4. 关于司法变更权的规定

行政诉讼中的司法变更权，是指作为司法机关的人民法院，对作为行政诉讼标的的行政决定，享有依法改变或变更的权力。人民法院在行政审判中是否享有司法变更权，在学