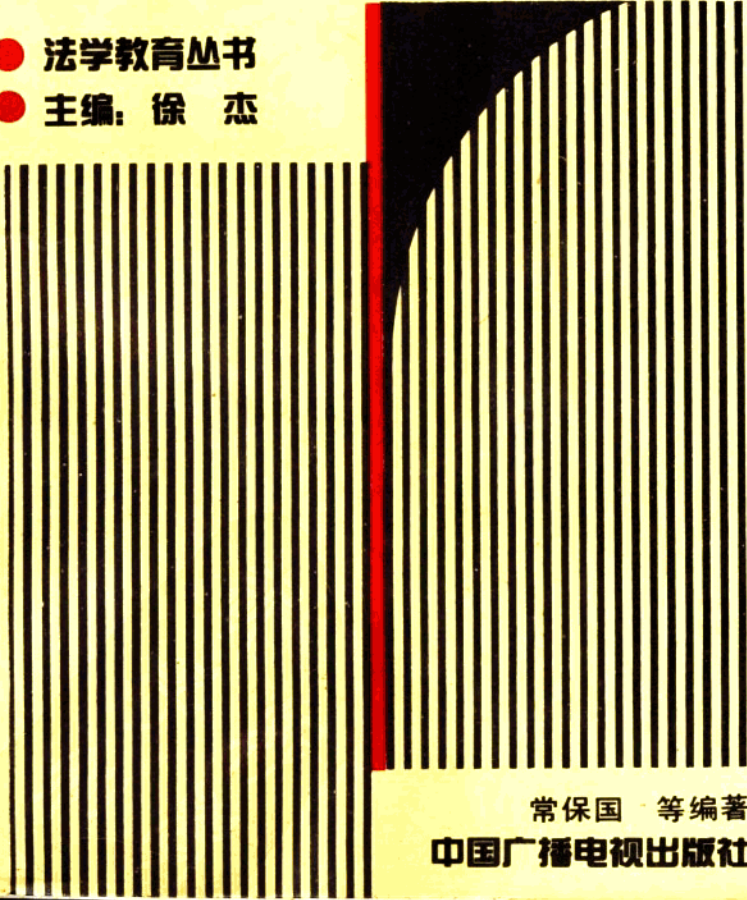


# 行政诉讼法律 知识讲话

● 法学教育丛书

● 主编：徐 杰



常保国 等编著  
中国广播电视出版社

法学教育丛书

# 行政诉讼法律知识讲话

常保国 李树忠 等编著

中国广播电视出版社

顾 问: 顾 明  
丛书主编: 徐 杰  
副 主 编: 戚天常 李敬伟

**行政诉讼法律知识讲话**

常保国 李树忠 等编著

\*

中国广播电视出版社出版

(北京复华广播电影电视部灰楼 邮政编码 100866)

北京海淀军事科学院印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

\*

787×1092 毫米 32 开 7.25 印张 154(千)字

1991 年 7 月第 1 版 1991 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1-10100 册 定价: 3.60 元

ISBN 7-5043-1063-8 / D · 138

# 法学教育丛书

張友漁題

## 内容提要

《行政诉讼法》的制定实施，是我国行政法制建设的一个里程碑。本书以《行政诉讼法》为依据，对行政诉讼的基本原理、受案范围、管辖、审理、判决以及执行等问题作了正确的阐述。重点突出，条理分明，语言通俗简练，是宣传和普及行政诉讼法律知识的好教材，适合广大干部、群众和青年学生使用。

## 前 言

为了深化普法工作，进一步增强公民的法制观念，保障经济建设的发展和国家的长治久安，中共中央、国务院转发了中宣部、司法部《关于在公民中继续普及法律知识的第二个五年规划》，决定从1991年起，开始在全国开始第二个五年普法工作。这是一件非常有意义的大事。

作为社会关系“调整器”的法律，在现代社会中占有十分重要的地位。国家生活离不开法律，社会生活离不开法律，个人生活离不开法律。法律就象血液一样渗透了社会的每一个细胞。历史和现实都在证明，法治是现代国家的必由之路，国家之于法治，犹如鱼之于水。然而，在我们国家，重伦理、轻法律，重特权、轻平等的思想还大有市场，法治不会一蹴而就，需要几代人的不懈努力。“普法”可谓一项奠基工程。

正是因为如此，我们组织全国人大法工委、最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国政法大学、中国人民大学的有关专家和中青年法律工作者编写了这套《法学教育丛书》。该《丛书》由《宪法和法的理论讲话》、《行政诉讼法律知识讲话》、《民事法律知识讲话》、《刑事法律知识讲话》、《经济法律知识讲话》、《知识产权法律知识讲话》、《自然资源法律知识讲话》、《文教卫生法律知识讲话》八册组成，中国政法大学徐杰教授担任主编。

该《丛书》根据普法的特点，对我国几个主要的法律制度作了阐述，力求深入浅出，条理分明，重点突出，简明实用。适合广大干部、群众和青年学生学习使用。

由于我们时间仓促，加之学识所限，缺点和错误在所难免，恳请读者指正。

编 者

1991年2月10日

# 目 录

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一讲 行政诉讼概述 .....         | (1)  |
| 一、行政诉讼中的几个概念问题 .....     | (1)  |
| 二、行政诉讼的基本特征 .....        | (7)  |
| 三、《中华人民共和国行政诉讼法》概况 ..... | (9)  |
| 四、制定《行政诉讼法》的重大意义 .....   | (15) |
| 第二讲 行政诉讼受案范围 .....       | (21) |
| 一、行政诉讼受案范围概述 .....       | (21) |
| 二、行政诉讼受案范围的确定方式 .....    | (25) |
| 三、我国行政诉讼受案范围的肯定性规定 ..... | (26) |
| 四、我国行政诉讼受案范围的排除条款 .....  | (44) |
| 第三讲 行政诉讼的管辖 .....        | (52) |
| 一、行政诉讼中的行政审判权 .....      | (52) |
| 二、行政诉讼中的审判组织 .....       | (55) |
| 三、行政诉讼的管辖 .....          | (57) |
| 第四讲 行政诉讼参加人 .....        | (70) |
| 一、诉讼参加人概述 .....          | (70) |
| 二、行政诉讼中的原告 .....         | (73) |
| 三、行政诉讼中的被告 .....         | (78) |
| 四、共同诉讼人 .....            | (84) |
| 五、行政诉讼中的第三人 .....        | (85) |
| 六、行政诉讼代理人 .....          | (86) |

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| 第五讲 行政诉讼的起诉和受理 .....        | ( 92 ) |
| 一、行政复议与行政诉讼的关系 .....        | ( 92 ) |
| 二、起诉的条件 .....               | ( 98 ) |
| 三、起诉的期限、方式和起诉状 .....        | (101)  |
| 四、起诉的审查和受理 .....            | (106)  |
| 第六讲 行政诉讼的第一审程序 .....        | (108)  |
| 一、审理前的准备 .....              | (108)  |
| 二、起诉不停止执行原则 .....           | (111)  |
| 三、开庭审理 .....                | (112)  |
| 四、诉讼证据 .....                | (122)  |
| 五、审判依据 .....                | (127)  |
| 六、对妨害行政诉讼行为的强制措施 .....      | (135)  |
| 第七讲 行政案件的判决 .....           | (140)  |
| 一、判决的期限 .....               | (140)  |
| 二、判决的种类及其适用条件 .....         | (141)  |
| 三、判决的效力 .....               | (149)  |
| 第八讲 行政诉讼的第二审程序和审判监督程序 ..... | (151)  |
| 一、第二审程序 .....               | (151)  |
| 二、审判监督程序 .....              | (160)  |
| 第九讲 行政诉讼中的执行 .....          | (166)  |
| 一、执行机关 .....                | (167)  |
| 二、执行措施 .....                | (170)  |
| 三、执行中止和执行终结 .....           | (175)  |
| 第十讲 行政侵权赔偿责任 .....          | (177)  |
| 一、行政侵权赔偿责任的概念和意义 .....      | (177)  |
| 二、侵权赔偿责任的构成条件 .....         | (179)  |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 三、侵权赔偿之诉 .....      | (182) |
| 第十一讲 涉外行政诉讼 .....   | (187) |
| 一、涉外行政诉讼的概念 .....   | (187) |
| 二、涉外行政诉讼的原则 .....   | (188) |
| 三、涉外行政诉讼的法律适用 ..... | (190) |
| 附录：典型案例 .....       | (192) |
| 中华人民共和国行政诉讼法 .....  | (194) |
| 行政复议条例 .....        | (209) |

## 第一讲 行政诉讼概述

本讲主要介绍一下行政诉讼中的基本情况，为大家全面、深刻地了解、理解我国行政诉讼的基本知识奠定一定的基础。

### 一、行政诉讼中的几个概念问题

要了解、学习行政诉讼法，我们首先要搞清行政诉讼中的一些最基本的概念，如什么是行政，什么是行政机关，什么是具体行政行为以及什么是行政复议等。如果不能准确掌握这些在行政诉讼中经常出现、甚至反复使用的概念，就会对理解行政诉讼法的基本原理和有关规定产生很大的障碍。更主要的是：不掌握这些基本的概念，在实际参与诉讼活动过程中会产生困难，甚至使自身合法权益得不到保障。下面向大家介绍八个行政诉讼中常见的基本概念。

#### （一）什么是行政

行政又称国家行政，是国家的职能之一，是指国家行政机关即政府依据法律对政治、经济、文化各方面事务进行的管理活动。

我国的国家职能主要体现在立法、司法、行政等方面。其中各级人大及其常委会是国家权力机关，行使立法权，根

据法定程序，制定有关法律、法规；各级人民法院、检察院是国家审判、监督机关，行使审判权和监督权，对有关违法犯罪活动进行审理判决；各级人民政府，行使行政管理权，它一方面负责执行各级人大及其常委会所制定的法律法规，另一方面又依法对国家的政治、经济、文化各方面进行规划、决策、组织、指挥、协调等管理活动。

行政有如下几方面特征：

1、行政是国家的管理活动，体现着国家的强制力和行政权。

2、行政是国家行政机关在整个国家范围内所进行的管理活动，其他机关、团体、企事业单位、组织则只在其内部进行活动。

3、行政是依法进行的管理活动。要依据宪法和有关法律行使行政权。

## （二）什么是国家行政机关

国家行政机关也称政府。是统治阶级为实现国家职能而依法设置的、行使国家行政权、管理国家行政事务的国家组织。它有如下几个特征：

1、国家权力机关的执行机关，它由国家权力机关（各级人大）产生并对其负责，受其监督。

2、行使国家行政管理权。在法定范围内，有权发布具有强制力的行政命令；监督人们遵守行政法令；支配国家财政资金。

3、专门负责国家行政事务。国家有各种各样的机关，如权力机关、审判机关、检察机关、军事机关，行政机关主

要负责行政事务的管理。

根据其活动范围，国家行政机关可分为两种：

其一，中央国家行政机关。包括国务院及国务院直属各部委，其活动范围及于全国。

其二，地方国家行政机关。包括四级：(1) 省、自治区、直辖市人民政府及其各委、办、厅、局；(2) 自治州和设区的市的人民政府及其工作部门；(3) 自治县、县、不设区的市和市辖区的人民政府及其工作部门；(4) 乡、民族乡和镇人民政府。

### (三) 什么是行政机关工作人员

行政机关工作人员指依法任职于国家行政机关，履行国家行政管理职能，从事具体行政管理工作的的工作人员。根据其产生方式可以分为两种：

1、由各级国家权力机关选举或任命的各级人民政府组成人员，如国务院总理、副总理，各部部长，省、市、县的省长、市长、县长等。

2、由各级人民政府直接任命的行政机关工作人员。如国务院任命的各部副部长，各级人民政府任命的有关工作部门的副职领导干部。

3、由人事部门经过考试录用、聘任的一般行政机关干部。

以上国家行政机关的工作人员在履行公务的过程中，由于本人的一般过失造成对公民的侵害时，其法律后果由其所代表的行政机关承担，如对公民、组织的侵害赔偿由各级政府财政列支解决。

#### (四) 什么是具体行政行为

行政行为是国家行政机关依法实施的行政管理行为。从不同的角度，可以分为不同的行政行为。如：事实行为和法律行为；形式性行政行为和实质性行政行为；通知行为与证明行为；受理行为和确认行为；抽象行政行为和具体行政行为。

所谓具体行政行为，是相对行政机关的抽象行政行为而言的。指行政机关行使权力时，针对特定人或特定事件所作的处理的具体行政行为，它不具有普遍的约束力。

具体行政行为主要包括如下内容：

1、设定或免除义务。设定义务是命令或禁止管理对象作出或不作出某种行为。如婴儿出生后的限期登记；乘客不得携带易燃易爆危险品等。免除义务是免除管理对象作为或不作为的义务，如税务机关减征企业所得税。

2、设立或撤销权利。如发给驾驶员驾驶执照，吊销饮食店的营业执照。

3、赋予或剥夺能力。如任命政府工作人员或撤销职务。

4、确认法律事实。如证明人的身份，确任专利权，

5、强制执行。强制不履行义务的管理对象履行义务。

了解具体行政行为的含义是非常重要的。因为根据《中华人民共和国行政诉讼法》的规定，人民法院只审理行政机关的具体行政行为；只受理公民、法人或其他组织因行政机关具体行政行为造成侵害所提起的诉讼。

## (五) 什么是行政复议

行政复议是指公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为，依法向有权的行政机关提出申请，要求对具体行政行为进行审查并予以撤销或变更的制度。它是一种十分重要的行政救济措施、自我纠偏措施和强化行政机关自我约束的措施。

行政复议机关一般有如下四种：

- 1、实施原行政处理决定的行政机关的上一级行政机关。
- 2、作出原行政处理决定的行政机关的上一级行政机关。
- 3、作出原行政处理决定的行政机关所在的人民政府。
- 4、由法律、法规授权的特定行政机关。

我国《行政诉讼法》规定：公民、法人或其他组织不服有关行政机关的处理，可以通过四条途径解决：一是通过行政复议程序解决；二是对复议机关的决定仍不服的，可以把作出原具体行政行为的行政机关或上级复议机关作为被告向人民法院起诉；三是直接向人民法院起诉；四是只能提起行政复议，行政复议的裁决是终局裁决，不能提起行政诉讼。由此可见，正确理解行政复议对公民和组织保护的权益，更快地解决纠纷是很重要的。

## (六) 什么是行政诉讼法律关系

行政诉讼法律关系是人民法院与诉讼参加人之间，为解决行政争议，根据行政诉讼法律规范所形成的诉讼权利和诉

讼义务关系。它是一种独立的诉讼法律关系，与民事、刑事诉讼法律关系有很大的差别。

1、人民法院始终是行政诉讼法律关系的一方，并居于主导地位，其实质是人民法院与其他诉讼参加人，如原告、被告、行政诉讼第三人和行政诉讼代理人之间的诉讼权利和诉讼义务的关系。

2、双方当事人在诉讼中的法律地位平等，但双方的诉讼权利和诉讼义务不完全对等。行政机关不享有起诉权和反诉。即只存在“民告官”，不存在“官告民”的法律现象。

3、这种关系是在行政诉讼活动中发生的，不是在民事诉讼或刑事诉讼中发生的，是一种独立的法律关系。

### （七）什么是行政诉讼法

行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。是调整行政诉讼活动及其诉讼法律关系的法律规范。它有广义和狭义之分。

广义的行政诉讼法指一个国家统一的行政诉讼法典，以及宪法、法律、行政法规中关于行政诉讼的一切法律规范。

狭义的行政诉讼法仅指一部统一的行政诉讼法典。如我国于1990年10月1日开始实行的《中华人民共和国行政诉讼法》。

在具体的行政诉讼活动中，人民法院除了依据统一的行政诉讼法外，还要依据宪法、民事诉讼法等法律规定，进行审理和判决。

## 二、行政诉讼的基本特征

### (一) 行政诉讼的涵义

从我国的具体情况和所颁布的《行政诉讼法》的有关规定看，行政诉讼是指公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为，依法向人民法院提起诉讼，人民法院依照司法程序予以审理裁决的诉讼行为。行政诉讼法与民事诉讼法、刑事诉讼法并称三大诉讼。

### (二) 行政诉讼的界限

行政诉讼的涵义，容易与民事诉讼、行政复议相混淆，行政诉讼与民事诉讼的主要区别在于二者所要解决的纠纷性质不同和诉讼程序的差别。

从所要解决的纠纷性质看，行政纠纷与民事纠纷是两种性质不同的纠纷。前者是双方当事人地位不平等的纠纷，行政机关处于指挥支配地位，有关公民、法人和其他组织则处于被动服从地位。后者是双方当事人地位平等的纠纷。从诉讼的程序看，两者差别也很大。后者诉讼意在调解，而行政诉讼不适用调解。另外，两者在受案范围、当事人的诉讼权利、举证责任、审判组织形式等方面也有不同。

行政诉讼与行政复议的重大区别在于：

- 1、处理机关不同。行政复议由行政机关受理；行政诉讼由人民法院受理。
- 2、行为性质不同。行政复议属于行政行为。行政诉讼