

- 干部普法教材
- “民告官”参谋
- 法律工作者手册

行政诉讼法 实用指南

张连城 韩 强
主 编

中国政法大学出版社

行政诉讼法实用指南

主 编 张连城 韩 强

副主编 刘贵荣 尹燕祥

中国政法大学出版社

1990·北京

行政诉讼法实用指南

张连城 韩强 主编

中国政法大学出版社出版

济南市中印刷二厂印刷

新华书店首都发行所发行

开本787×1092 毫米 1/32 印张7.875 字数170千字

1990年2月北京第1版 1990年2月第1次印刷

印数1—7000

ISBN 7—5620—0322—X/D·273 定价：3.80元

序

朱德

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定、颁布和施行，在我国社会主义民主和法制的建设上，是一件大事。

中华人民共和国的成立，在我国数千年历史中，开辟了人民民主制度的新纪元。但是，由于种种原因，社会主义民主的制度化和法律化的进程，经历了步履比较艰难的二、三十年。1978年底召开党的十一届三中全会时，邓小平同志指出：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。”他要求集中力量把刑法、民法、诉讼法和其他必要的法律制定出来，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从那时起，社会主义法制建设的进程大大加快了。我们有了更加完善的国家根本大法——第四部中华人民共和国宪法，有了刑法和刑事诉讼法，有了民法通则和民事诉讼法，有了一批重要的法律，现在又有了行政诉讼法，我国的法律体系完备起来了。完备的法律体系是法制建设的基础工程，这为坚持四项基本原则、坚持改革开放、建设有中国特色的社会主义，提供了体现国家意志的法律保障。

立了法，就必须依法行事，为此，就要广泛深入地进行法律教育，在人民中树立牢固的法制观念。前几年的普法教育，取得了很好的效果。今年十月一日起施行行政诉讼法，这种宣传教育更加必要。这是因为无论是广大人民或是

国家行政机关及其工作人员，对行政诉讼法还比较陌生。制定行政诉讼法，是为了保证审判机关能够正确、及时地审理行政案件，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责。这一意义，应当使广大人民，尤其是行政机关工作人员全面理解，防止和纠正各种片面的、不正确的认识。应当看到，实行行政诉讼法，固然是为了保障公民的合法权益，不使这种权益受到某种不合法的、具体行政行为的侵犯；同时，也是为了保障行政机关能够依法行使职权，即依法行政，不使行政权力受到错误的抵制和阻挠；而且，有了行政诉讼法，还可以促使行政机关及其工作人员大大增强依法行政的自觉性，改进行政工作，提高行政效率。无疑，正确地理解和施行行政诉讼法，对于巩固和发展社会稳定，对于增强和提高行政管理，对于廉政勤政和治理整顿，都具有积极促进的作用。这本《行政诉讼法实用指南》通俗地、联系实际地讲解行政诉讼法，在便于读者掌握这一法律武器上作了努力，可以在普及行政诉讼法的教育中发挥作用。

加强行政诉讼法的教育，使广大人民、尤其是行政机关工作人员切实地掌握这一法律武器，将是长期性的工作。而随着人们对它的正确理解和切实掌握，行政诉讼法将得到顺利施行，我国社会主义民主和法制的建设也就将愈益发展，社会主义建设和改革事业也必将日益兴旺。

1990年2月

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》将于1990年10月1日正式实施，这标志着我国民主政治的法律化进入了一个新阶段。为了保证这一法律的顺利实施，并使之真正成为保护自身权益不受侵犯的有力武器，目前亟需进行行政诉讼法的宣传普及工作。基于这种考虑，我们组织部分省市党校和司法战线的法律理论和实际工作者从实践的角度，侧重于应用编撰了这本书。从构思到创笔注重程序及通俗易懂是本书力求达到的两个目的，这也是我们把本书定名为《行政诉讼法实用指南》的重要原因。

本书由中共中央组织部干部教育局的负责同志作序并审阅了全部书稿。另有许多同志为本书的出版、印刷、发行付出了辛劳，对此，我们表示衷心的感谢。

由于我们水平有限，疏漏和不当之处在所难免，恳请读者批评指正。

一九九〇年春

目 录

序 (陈鸿苏)

前 言

第一章 我国行政诉讼法的产生和发展

- 1—1 行政诉讼法的产生…………… (1)
- 1—2 中华民国的行政诉讼法…………… (4)
 - 一、北洋军阀政府的行政诉讼法…………… (5)
 - 二、国民党政府的行政诉讼法…………… (7)
- 1—3 中华人民共和国行政诉讼法…………… (9)
 - 一、《共同纲领》与1954年《宪法》…………… (9)
 - 二、中华人民共和国行政诉讼制度的建立…………… (11)
 - 三、中华人民共和国行政诉讼法的公布…………… (13)
 - 四、台湾、香港地区行政诉讼制度…………… (15)
- 1—4 我国制定行政诉讼法的目的和意义…………… (17)

第二章 什么是行政诉讼法

- 2—1 行政诉讼的涵义…………… (21)
 - 一、行政与行政行为…………… (21)
 - 二、行政争议与行政复议…………… (24)
 - 三、行政诉讼及其法律特征…………… (28)
- 2—2 行政诉讼法的概念…………… (31)

2—3 行政诉讼法的基本原则	(33)
一、人民法院独立审判原则	(33)
二、以事实为根据,以法律为准绳原则	(34)
三、合议、回避、公开审判和两审终审原则	(35)
四、诉讼当事人法律地位平等,有权进行辩论 的原则	(38)
五、有权使用本民族语言、文字原则	(40)
六、人民检察院监督行政诉讼原则	(41)
2—4 行政诉讼法的特有原则	(42)
一、人民法院对具体行政行为的合法性进行审查 原则	(42)
二、起诉不停止执行原则	(43)
三、被告负主要举证责任原则	(44)
四、不得调解原则	(45)

第三章 行政诉讼的受案范围

3—1 行政诉讼受案范围的涵义和原则	(47)
一、行政诉讼受案范围的涵义	(47)
二、规定受案范围的意义	(48)
三、确定受案范围的立法原则	(50)
四、确定受案范围的方式	(50)
3—2 人民法院可受理的行政案件	(51)
一、因行政处罚引起的争议	(51)
二、因行政强制措施引起的争议	(52)
三、因侵犯经营自主权引起的争议	(52)
四、因申请颁发许可证和执照引起的争议	(53)

五、因保护人身权、财产权引起的争议·····	(53)
六、因抚恤金引起的争议·····	(54)
七、因要求履行义务而引起的争议·····	(54)
八、认为行政机关侵犯其他人身权、财产权而引起 的行政争议·····	(55)
3—3 人民法院不予受理的案件·····	(55)

第四章 行政案件的管辖

4—1 行政诉讼管辖的涵义和要则·····	(59)
一、行政诉讼管辖的涵义·····	(59)
二、行政诉讼管辖的原则·····	(60)
4—2 级别管辖·····	(61)
一、级别管辖的概念·····	(61)
二、基层人民法院管辖范围·····	(62)
三、中级人民法院管辖范围·····	(63)
四、高级人民法院、最高人民法院的管辖范围·····	(64)
4—3 地域管辖·····	(64)
一、一般地域管辖·····	(65)
二、共同管辖和选择管辖·····	(66)
三、专属管辖·····	(67)
4—4 裁定管辖·····	(67)
一、移送管辖·····	(68)
二、指定管辖·····	(68)
三、管辖权的转移·····	(69)

第五章 行政诉讼的参加人

5—1 原告	(71)
一、公民	(71)
二、法人	(72)
三、其他组织	(74)
5—2 被告	(75)
5—3 共同诉讼人	(77)
5—4 第三人	(79)
5—5 诉讼代理人	(81)
一、法定代理人	(82)
二、指定代理人	(83)
三、委托代理人	(84)

第六章 行政诉讼的起诉和受理

6—1 行政复议	(86)
6—2 起诉	(90)
一、起诉权	(90)
二、起诉的条件	(91)
6—3 行政诉讼期限	(93)
一、复议期限	(94)
二、法定起诉期限	(95)
三、裁定诉讼期限	(96)
6—4 起诉的方式和起诉状	(98)
附件一：行政诉讼起诉状	(100)
6—5 审查与受理	(101)

第七章 第一审程序

7—1 人民法院开庭审理前的准备	(103)
一、组成合议庭	(103)
二、起诉状和答辩状副本的送达	(104)
附件二：答辩状	(105)
三、审阅诉讼材料，核实证据，审查决定的合法性	(106)
四、严格确定当事人资格	(106)
五、裁定是否停止执行原行政机关的具体行政行为	(107)
7—2 开庭审理	(108)
一、审理方式	(108)
二、开庭准备	(109)
三、开庭审理程序	(110)
四、宣告判决	(111)
7—3 审理过程的中断和终结	(112)
一、延期审理	(112)
二、诉讼中止	(113)
三、诉讼终结	(114)
四、撤诉	(115)
7—4 行政诉讼证据	(115)
一、行政诉讼证据的特点	(116)
二、证据的种类	(117)
三、举证责任和调查、收集证据	(120)
7—5 对妨碍审理行为的强制措施	(121)

第八章 行政案件判决

8—1 判决依据·····	(125)
一、法律法规在审判中的地位和作用·····	(125)
二、规章在审判中的地位和作用·····	(126)
三、程序上的法律依据·····	(128)
四、判决依据的重要意义·····	(128)
8—2 判决种类·····	(129)
一、判决维持·····	(129)
二、判决撤销·····	(130)
三、判决履行义务·····	(132)
四、判决变更·····	(133)
五、裁定·····	(134)
8—3 判决效力·····	(135)
一、对当事人的约束力·····	(135)
二、对人民法院的约束力·····	(136)
三、对社会的约束力·····	(136)
四、判决效力的时间条件·····	(136)
五、判决发生法律效力的法律意义·····	(137)
六、体现判决效力的法律文书的内容与写法·····	(137)

第九章 人民法院第二审程序

9—1 上诉和受理·····	(141)
一、上诉·····	(141)
附件三：行政诉讼上诉状·····	(147)
二、对上诉的受理·····	(148)
三、上诉的撤回·····	(149)
9—2 审理和裁判·····	(150)

一、开庭审理前的准备工作·····	(150)
二、书面审问·····	(151)
三、二审原则·····	(152)
四、二审的期限·····	(152)
五、二审的裁判·····	(153)
六、二审判决、裁定的法律效力·····	(156)

第十章 审判监督程序

10—1 审判监督程序的概念·····	(157)
10—2 再审的提起·····	(160)
一、提起再审的条件·····	(160)
二、提起再审的主体·····	(161)
附件四：申诉状·····	(163)
三、提起再审的程序·····	(165)
10—3 再审案件的审理·····	(167)
一、中止原判决、裁定的执行·····	(167)
二、必须另行组成合议庭·····	(168)
三、合议庭再审的程序·····	(168)

第十一章 执行程序

11—1 执行的概念·····	(170)
一、执行必须具备的条件·····	(170)
二、执行的对象·····	(171)
三、行政裁判执行与行政机关申请人民法院强制执行的差别·····	(171)
四、执行程序与审判程序的区别及联系·····	(172)

11—2 执行机关和执行根据	(173)
一、执行机关	(173)
二、执行根据	(175)
11—3 执行的开始、中止和终结	(176)
一、执行的开始	(176)
二、执行中止	(178)
三、执行终结	(179)
11—4 执行措施	(180)
一、对行政机关的执行措施	(181)
二、对具体行政行为的执行措施	(183)

第十二章 行政侵权赔偿责任

12—1 行政侵权赔偿责任的涵义	(186)
12—2 行政侵权赔偿责任的承担	(191)
12—3 行政侵权赔偿诉讼	(192)
一、请求行政侵权赔偿的途径	(193)
二、提起单独行政侵权赔偿诉讼的要件	(194)
三、行政侵权赔偿诉讼的审理方式	(195)
12—4 行政侵权赔偿费用	(196)
一、赔偿费用的来源	(196)
二、赔偿费用的分担	(196)

第十三章 涉外行政诉讼及附则

13—1 涉外行政诉讼概念	(197)
13—2 涉外行政诉讼的基本原则	(198)
一、适用我国行政诉讼法原则	(198)

二、同等原则·····	(199)
三、对等原则·····	(199)
四、国际条约适用和保留原则·····	(199)
五、司法协助原则·····	(200)
六、委托中国律师机构的律师代理诉讼原则··	(201)
13—3 附 则·····	(201)
一、行政诉讼费用·····	(201)
二、行政诉讼费用的负担原则和办法·····	(202)
附录一：中华人民共和国行政诉讼法·····	(203)
附录二：案例选编·····	(217)

第一章 我国行政诉讼法的产生和发展

1—1 行政诉讼法的产生

行政诉讼制度是现代国家一项十分重要的法律制度。当今，世界上许多国家都有行政诉讼法，可以说行政诉讼法的存在已是一种国际现象。一般认为，它的历史是从法国资产阶级革命后开始的，至今已有二百年。

行政诉讼法制度是一定的社会历史条件下的产物，每个国家的行政诉讼法都受该国历史文化状况的影响。我们通常以法国行政法院的成立为行政法的起点，法国行政法院是从拿破仑第一建立的国家参事院制度演变而成的，而国家参事院制度又是旧制度下国王参事院制度的翻版。可见，国王参事院——国家参事院——最高行政法院是一脉相承而来，但又不是一种简单再造。由于历史文化条件的差异，使英国沿着不同于法国的另一途径发展。英国是由普通法院承担行政诉讼的职能，这一体制的确立与英国资产阶级革命时的历史背景紧密相连。在国王和议会的权力之争中，议会和普通法院的法官结成联盟，排除了在普通法院之外成立承担行政诉讼职能机构的可能性。最终，资产阶级议会取得胜利，国王的行政权力受到法律的制约，国王为专制权力而设立的特别法院被取消，英国便只剩下唯一能够承担行政诉讼的普通

法院。

行政诉讼是—定社会政治制度的产物。从某种意义上来看，行政诉讼制度即是一种政治制度。行政诉讼制度建立伊始就面临一个要解决国家职能分类的问题。国家行政机关、国家其它机关与司法机关之间的关系，公民的基本权利与国家行政权力之间的矛盾等问题，都属于政治制度范畴。任何政治制度方面的变迁和变化，都会在行政诉讼制度方面留下足迹，有时甚至带有决定性色彩。尽管各个国家行政诉讼受理机构不同，行政诉讼受理范围也有差异，但都程度不同地受着政治制度的制约。

行政诉讼是法律制度和法律观念的产物。各国法律制度和法律观念的不同，自然而然地影响了行政诉讼。英美和法国在行政诉讼上的差异，完全是两大法系区别的延伸。法国的公法和私法有严格的区别，支配行政机关和公民之间关系的法律是公法，支配公民相互间关系的法律为私法。行政法作为公法体系，与调整一般私人之间关系的私法的体系不同。因而，关于行政法的诉讼由行政法院管辖，而关于私法关系的诉讼则由普通法院管辖。英国是实行普通法的国家，普通法不区分公法与私法，全国公民、法人，原则上受同一法院管辖，因而英国的行政诉讼基本由普通法院管辖。

行政诉讼制度的产生受着意识形态的制约。当今，英、美、法等国家都已建立了比较完整的行政诉讼制度，而苏联、南斯拉夫等国家的行政诉讼还处于刚刚起步的状态。造成这种状况的原因除历史、政治、法律方面之外，也与意识形态不无联系。某些苏联学者认为：“依照苏维埃法律，既然各级苏维埃及其机关都是行使人民权力的社会主义国家机