

行政 诉讼实务

XING ZHENG SU SONG SHI WU
XING ZHENG SU SONG SHI WU

ANHUI RENMIN CHUBAN SHE

安徽人民出版社

XING ZHENG SU SONG SHI WU

行政诉讼实务

《行政诉讼实务》编写组

主 编：王成乐

副主编：苏其平 朱孝池 陆一平

安徽人民出版社

说 明

行政诉讼法是七届人大二次会议通过的国家基本法律。为了适应行政执法和行政审判的需要，我们编写了这本《行政诉讼实务》。

本书是根据行政诉讼法的基本内容，并结合行政执法和行政审判的实际需要编写的。在编写过程中，我们力求贯彻理论联系实际的原则，正确阐述行政法和行政诉讼法的基本原理、概念和内容，反映我国行政法制建设的新情况和我国行政法学研究的新成果。为了便于行政工作人员和审判人员学习和掌握行政法和行政诉讼法，本书从内容、结构到体例，都尽量注意了系统性、科学性和实践性。同时，从文字上力求简洁，易读易懂，以适合各类读者的需要。由于我们水平有限，经验不足，不妥之处在所难免，希望读者提出宝贵意见，以便今后修订。

本书的撰稿人是（以各章顺序排列），

省法院唐胜春（第一、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六章）；省法院陆一平（第二、三、四、五、十七、十八、十九、二十章）；省公安厅吴金保、郭留诚（第六章）；省工商局刘先福、吴开发（第七章）；省税务局范坚、张勇（第八章）；省法院马永铸（第九章）；省物价所陶建民（第十章）；省法院任淮灵（第十一章）；省

法院朱孝池（第十二、十六章）；省土地管理局何朝银、方西屏、张华发、陈良纲、陈建农（第十三章）；合肥海关鲁培军、省法院朱孝池（第十四章）；省劳动局朱世伟、叶青生、陶贤海（第十五章）。

本书初稿拟就后，由副主编苏其平、朱孝池、陆一平进行了讨论、修改和统稿，最后，由主编王成乐审定。

本书在编写中，得到省人大常委会、省公安厅、省工商管理厅、省税务局、省物价所、省土地管理局、省劳动局、省环保局、省卫生厅、合肥海关等单位的大力支持。同时，马千里、李绍国、陈体光、杜学中、年四桂等同志参加了有关章节的审稿工作，在此，谨表谢意。

安徽省高级人民法院

《行政诉讼实务》编写组

一九八九年五月

目 录

第一编 行政诉讼法概论

第一章 行政诉讼和行政诉讼法	3
第一节 行政诉讼概述	3
第二节 行政诉讼和行政复议	9
第三节 行政诉讼与刑事、民事诉讼	12
第四节 行政诉讼法	16
第五节 我国行政诉讼制度的确立是社会主义民主的体现和保障	20
第二章 行政诉讼的历史发展	27
第一节 资本主义国家的行政诉讼	27
第二节 苏联和东欧等国家的行政诉讼	32
第三节 我国的行政诉讼	33
第三章 行政诉讼与行政法	35
第一节 行政诉讼与行政法的关系	35
第二节 行政法的含义与特点	36
第三节 行政法与其他部门法的关系	39
第四节 行政法律关系	42
第五节 国家行政机关及其工作人员	47
第六节 行政法律规范	50

第二编 行政行为

第四章 行政行为概述.....	59
第一节 行政行为的一般含义.....	59
第二节 具体行政行为.....	61
第五章 行政违法、行政责任与行政制裁.....	70
第一节 行政违法及其构成.....	70
第二节 行政责任.....	73
第三节 行政制裁.....	75
第六章 治安行政管理.....	81
第一节 治安行政管理概述.....	81
第二节 治安行政违法行为.....	89
第三节 治安管理处罚.....	94
第七章 工商行政管理.....	122
第一节 工商行政管理概述.....	122
第二节 违反工商行政管理法规的行为.....	128
第三节 工商行政管理处罚.....	136
第八章 税务行政管理.....	145
第一节 税务行政管理概述.....	145
第二节 税务行政违法行为.....	152
第三节 税务行政处罚.....	156
第九章 卫生行政管理行为.....	161
第一节 卫生行政管理概述.....	161
第二节 卫生行政违法行为.....	166
第三节 卫生行政处罚.....	169
第十章 价格监督检查行政管理.....	173

第一节	价格监督检查行政管理概述	173
第二节	价格监督检查与价格违法行为	177
第三节	价格违法行为的处理	182
第十一章	环境保护行政管理	187
第一节	环境保护行政管理概述	187
第二节	环境保护行政违法	191
第三节	环境保护行政处罚	194
第十二章	资源行政管理	201
第一节	资源行政管理概述	201
第二节	资源法和资源管理的法律规定	204
第三节	资源行政违法行为及行政处罚	210
第十三章	土地行政管理	217
第一节	土地管理概述	217
第二节	土地行政违法行为	224
第三节	土地行政处罚	227
第十四章	海关行政管理	232
第一节	海关行政管理概述	232
第二节	海关管理的法律规定	235
第三节	走私行为及违反海关监管规定行为 的处罚	240
第四节	海关行政处罚的执行与申诉	242
第十五章	劳动保护监察行政管理	245
第一节	劳动保护监察概述	245
第二节	劳动保护行政违法行为	252
第三节	劳动保护行政处罚	256
第十六章	其他行政管理	262

第一节	邮政行政管理	262
第二节	计量行政管理	263
第三节	统计行政管理	267
第四节	城市规划行政管理	268
第五节	外汇行政管理	269
第六节	专利行政管理	272

第三编 行政审判与行政诉讼法

第十七章	行政诉讼法绪论	277
第一节	行政诉讼的主管机关	277
第二节	行政诉讼的任务	281
第三节	行政诉讼法律关系	283
第十八章	行政诉讼的基本原则	290
第一节	行政诉讼基本原则的概念和意义	290
第二节	行政诉讼的一般原则	292
第三节	行政诉讼的特有原则	298
第十九章	行政诉讼的受案范围和管辖	303
第一节	行政诉讼的受案范围	303
第二节	行政诉讼的管辖	306
第二十章	行政诉讼参加人	318
第一节	当事人	318
第二节	共同诉讼	323
第三节	第三人	325
第四节	诉讼代理人	327
第二十一章	行政诉讼中的证据	333
第一节	行政诉讼证据的概念和类型	333

第二节	行政诉讼的举证责任	337
第三节	行政诉讼证据的调取与鉴定	338
第四节	行政诉讼证据保全	339
第二十二章	起诉和受理	342
第一节	起诉期限	342
第二节	提起行政诉讼的条件	348
第三节	受理	351
第四节	送达	356
第五节	行政诉讼费用	359
第二十三章	审理和判决	362
第一节	行政审判第一审程序	362
第二节	行政审判第二审程序	370
第三节	行政审判监督程序	377
第四节	对妨害行政诉讼的强制措施	382
第二十四章	执行	388
第一节	执行概述	388
第二节	执行条件	390
第三节	执行步骤	392
第四节	执行措施	395
第二十五章	行政侵权赔偿	399
第一节	行政侵权赔偿概述	399
第二节	行政侵权赔偿的法律根据	401
第三节	行政侵权赔偿责任的原则	403
第四节	提起行政侵权赔偿诉讼的要件	405
第五节	行政侵权赔偿案件的主管及其审理	408
第二十六章	涉外行政诉讼	411

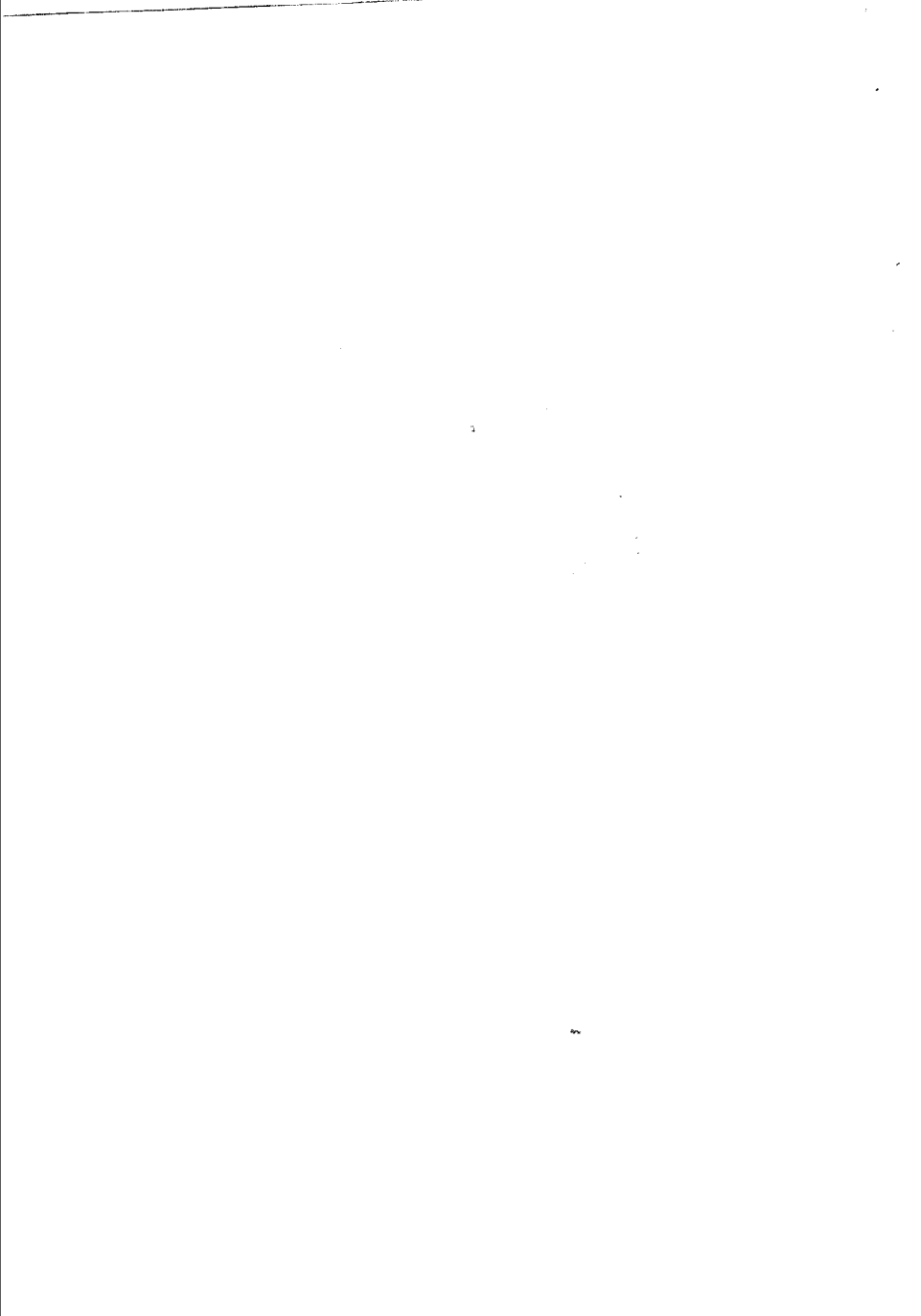
第一节 涉外行政诉讼概述	411
第二节 涉外行政诉讼的一般原则	412

附录:

《中华人民共和国行政诉讼法》	416
关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》的 说明	431
法律、法规、规章目录	439

第 一 编

行政诉讼法概论



第一章 行政诉讼和行政诉讼法

第一节 行政诉讼概述

一、行政诉讼的概念

(一) 诉讼的一般概念

诉讼，俗称“打官司”。究其本意，“诉”是指告诉、控诉，而“讼”是指判断曲直，明辨是非。诉讼就是向法院告诉以争论是非。

我国古代称诉讼为“讼”、“狱”、“听讼”、“断狱”或“狱讼”等。不过，那时的“狱”是指“告以罪名者”，即刑事。而“讼”是指“以财货相告者”，即民事。也就是所谓的“争罪曰狱，争财曰讼”（《周礼》）。具有法律意义的“诉讼”一词最早出现在我国元代《大元通制》上。其含义是指刑事诉讼和民事诉讼，不包括行政诉讼。因为等级森严的封建社会，“官为贵”，实行的是“礼不下庶民，刑不上大夫”，官民之间不平等，民不能告官，当然也就不会有行政诉讼。直到资产阶级取得了民主革命的胜利，确立了行政诉讼制度，“诉讼”一词才有了行政诉讼的内涵。在无产阶级取得了革命胜利，建立了社会主义制度，行政诉讼得到了进一步的发展和完善，成了诉讼制度的一个不

可分割的重要内容。所以我们所讲的诉讼，就是人民法院在双方当事人和其他诉讼参与人的参加下，依法审理和解决刑事案件、民事案件和行政案件的全部活动。这种活动既包括人民法院的活动，因为人民法院行使审判权正是通过诉讼这一形式实现的；又包括当事人之间的活动，因为没有当事人之间的争议，也就不会有诉讼，人民法院的活动就不可能进行；同时也包括其他诉讼参与人的活动，因为没有他们的活动，人民法院就无法查明事实，判断是非，诉讼的任务就无法完成。所以说诉讼是这些活动的有机结合。但是无论是人民法院还是双方当事人以及其他诉讼参与人进行的这些活动，都必须按照法定的方式和程序进行，否则就不成为诉讼活动，自然也就不具有法律上的效力。

诉讼作为国家行使其统治权的一种活动，有着鲜明的阶级性。因为诉讼的任务就是要通过起诉、调查、审理和判决等一系列活动，运用法律，对具体案件作出处理，制裁犯罪和违法行为，保护国家和社会利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，以维护统治阶级的秩序。

诉讼按其性质不同，一般可分为刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三类。刑事诉讼解决的是司法机关如何追究和惩罚犯罪。民事诉讼解决的是双方当事人之间一般民事权益争议。而行政诉讼则是通过审查国家行政机关的具体行政行为是否合法、适当，以解决双方当事人因行政管理而引起的行政争议。由于这三类诉讼性质不同，从而导致所适用的实体法、采取的法律制裁方法乃至进行诉讼的方式、程序等方面均有很大差异。

（二）行政诉讼的概念

什么是行政诉讼？这是行政诉讼制度中最基本、最简单，然而也是不好回答的一个问题。由于世界各国的社会制度、法律制度、意识形态和历史发展的不同以及各国行政诉讼范围、受理机构和程序、提起行政诉讼的条件和客体不同，还没有一个统一的行政诉讼概念。即使是属于同一法系的各国对行政诉讼的理解也相差甚远，但有一个共同点，即行政诉讼都是针对行政机关的违法行为，由权益受到损害的当事人向法院或其他有裁判权的机构请求给予救济的法律手段。

在我国，由于行政诉讼制度确立较晚，在《行政诉讼法》公布以前，对于什么是行政诉讼的问题，还没有一个统一的认识。学术界主张不一，分歧较大，但归纳起来主要有两种意见。一是认为行政诉讼是指人民法院按照法定的方式和程序，审理和解决行政争议的活动。另一种意见认为行政诉讼有狭义、广义之分，狭义的行政诉讼是指人民法院审理行政案件的活动；而广义的行政诉讼，还应该包括国家行政机关按照行政司法程序，如行政仲裁程序和行政复议程序解决行政争议的活动。这些理解和主张虽然不同，但对行政诉讼目的的认识都是一致的，即行政诉讼是为了解决行政机关因实施行政管理而与行政管理相对人发生的行政争议，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政。

至于行政诉讼应不应该包括国家行政机关的行政仲裁和行政复议，我们认为不应该包括。因为行政诉讼首先是一种诉讼活动，而诉讼从来都是指法院审理案件的活动。行政诉讼当然就是指人民法院审理行政案件的活动。它是人民法院

根据宪法和法律的授权，运用国家赋予的审判权通过审理行政案件，对国家行政机关行使职权的一种司法监督和制约。至于行政机关通过行政司法程序解决行政纠纷，只是一种具体的行政行为或行政活动，这是非诉讼活动，它属于行政监督或行政救济的范畴，不应该包括在行政诉讼之中。我国《行政诉讼法》的公布，为这个问题的解决提供了法律依据。

因此，根据我国《行政诉讼法》的规定，行政诉讼就是指公民、法人或者其他组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为（包括作为和不作为）侵犯了其合法权益，在法定期限内依法提起诉讼，代表国家行使审判权的人民法院在行政法律关系双方当事人和其他诉讼参与人的参加下，审理和解决行政争议案件的活动以及由这些活动形成的各种关系的总称。它有如下几层意思：（1）原告是公民、法人和其他组织，以及外国人、无国籍人和外国组织（2）被告只能是国家行政机关，其工作人员个人不能作为被告。（3）诉讼标的是具体的行政行为。（4）原告须依法在规定的期限内起诉。（5）行政诉讼包括人民法院和一切诉讼参加人的诉讼活动和由此活动产生的诉讼法律关系。

二、行政诉讼的性质

行政诉讼是一种法律制度，其性质由确立该项法律制度的目的所决定。在我国，确立行政诉讼制度基于以下两个方面的考虑：第一，我国实行“议行合一”制。宪法规定，一切权力属于人民，人民行使权力的机关是各级人民代表大会及其常务委员会。行政机关是权力机关的执行机关，通过执行宪法和法律来执行人民的意志。人民是国家的真正主人，

有权参与国家各项事务的管理，有权监督包括行政机关在内的所有国家机关。为确保行政机关贯彻执行人民的意志，在我国，就有必要建立一套国家主人监督公仆的行政法制监督体系。确立行政诉讼制度，正是国家行政法制监督的一种特殊形式，也是行政法制监督体系中一个重要的组成部分。第二，国家行政管理几乎涉及到各个领域，与人民群众的关系十分密切。国家行政机关在实行政治管理中难免与行政管理相对人发生行政纠纷，通过行政司法程序解决这类纠纷是一个重要途径。但是，仅由行政机关解决因自身的工作而引起的纠纷，由于多种因素，难以保证处理公正、公平。这就有必要建立行政诉讼制度，从外部监督行政机关，正确处理行政纠纷。

从以上确立行政诉讼制度的目的可以看出，我国行政诉讼是国家行政法制监督的一种特殊形式。这种对国家行政机关的监督是通过诉讼的形式进行的。人民法院通过对行政争议的审理，在维护公民、法人和其他组织合法权益的同时，必须审查国家行政机关的行政行为是否合法、适当，及时发现和纠正错误的行政行为，追究行政机关工作人员的行政法律责任，以保障、监督行政机关依法行政。

同时，行政诉讼这种形式对行政管理主体还具有双重监督作用。在行政诉讼中，一方面人民法院依法审查具体行政行为是否合法、适当，对行政管理主体——行政机关实行司法监督；另一方面，行政管理相对人为维护其合法权益，依法行使宪法和法律赋予的民主权利，对行政机关实行人民民主监督。这两种监督通过行政诉讼结合为一体，是其他任何行使监督方式所不能代替的。