

行政诉讼实用指南

周 欣 著
柴发邦 审阅

警官教育出版社

1990年 北京

树，欣喜之余，写成如上寥寥数语，作为本书的序言，以此
奉献给作者和广大读者。不当之处，敬请批评指正。

中国法学会行政法学研究会总干事

张尚鸾

， 1990年7月5日于北京

行政诉讼实用指南

周欣 著

柴发邦 审阅

警官教育出版社出版

北京西城绒线胡同贤效里14号

邮政编码：100031

新华书店北京发行所发行

北京人民警察学院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.125印张 123千字

1990年9月第1版 1990年北京第1次印刷

印数：1—10000册

ISBN 7-81027-015-X/D·13 定价：2.70元

内容提要

本书以《中华人民共和国行政诉讼法》为依据，结合近年来全国各地行政诉讼过程中出现的具有代表性的普遍性的问题，精选出119个题目，分原告、被告、人民法院三个方面做了简明扼要的阐释，向行政诉讼活动中的各方提供法律咨询。书中附有《中华人民共和国行政诉讼法》全文，以便学习研究。

编者说明

在我国法制建设逐步完善的今天，公民、法人或者其他组织在与国家行政机关为行政管理行为发生争议，经其他途径解决无效时，就只能通过人民法院的裁判方式解决。本书依据1989年4月4日全国人大常委会通过的我国第一部《行政诉讼法》（见附录）为行政诉讼中的原告、被告提供准确、完整、实用的法律咨询和具体解决办法，也为司法工作者提供常见问题的参考资料。这是一本简便易查的法律手册，同时也是从事理论研究和正在讲授《中国行政诉讼法》课程的研究人员、教师们难得的参考书。

本书由周欣同志撰写。参加编写的还有周树瑞、赵晓龙两位同志。

中国法学会行政法学研究会总干事张尚鸛教授为本书作序，全国人大内务司法委员会特邀研究员柴发邦教授审阅了全书，在此谨致谢意。

序

《中华人民共和国行政诉讼法》1989年4月4日经七届全国人大第二次会议通过后，定于1990年10月1日起正式施行。通过以后一年半才正式施行，主要原因之一是为了给实施这个基本法律准备好必要的条件。一年来，各有关部门以及法学界的许多同志都在积极为此而辛勤劳动。

为了更好地贯彻实施《行政诉讼法》，我国有关立法部门正在加快步伐草拟、制定一些必要的、与之配套的法律文件。我国各级司法部门正在为加强和完善行政审判庭的组织建设和业务建设而努力工作。我国各级政府及其工作人员也正在围绕学习《行政诉讼法》，努力掌握具有中国特色的行政法的一些基本知识，认真研究我国政府系统各部门行政法制建设的现状及其需要解决的一些迫切问题，以便更好地做到坚持“依法行政”，在我国国家行政管理领域尽快实现中国共产党的十三大提出的在“国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”这一社会主义法制建设的总体要求，从而有步骤地加强和改善我国各方面的国家行政管理工作，建立起自上而下强有力的政府工作系统。我国广大人民群众则正在通过普法学习和其他途径，学习《行政诉讼法》，力求学会运用这个基本法律来维护自己在国家行政管理领域应当享有的各种合法权益，并做到以国家主人翁的姿态出现，认真履行自己在行政法领域应尽的公民义务，

正确处理自己同各级政府在实施各方面国家行政管理工作过程中产生的各种行政纠纷。

目前，全国上下正在广泛掀起一个普及宣传《行政诉讼法》的热潮。因为，搞好《行政诉讼法》的普法宣传工作，是保证更好地贯彻实施这个基本法律的前提条件，这是不难理解的。

在这样的形势下，国家有关部门和法学界的同志们已经写出了一批普及读物。人们还正在翘首期待着出版界能出版更多更好的有关《行政诉讼法》的普及读物。

普法读物，要求写得准确、通俗、生动、健康，并要求采用群众喜闻乐见的各种各样的形式来撰写，以便于适应各种不同读者对象的需要。周欣同志撰写的这本《行政诉讼实用指南》，就是在这样的指导思想指引下写成的。作者在深入实际调查研究的基础上，针对贯彻实施《行政诉讼法》当前实践中提出的一些重点问题，采用了围绕《行政诉讼法》75个条文，从原告、被告、人民法院三个方面来回答有关问题的体例，具有自己独特的结构和形式。这在已经出版的一批《行政诉讼法》的普及读物中，还是少见的。诚然，在内容方面，还只涉及到当前实践中一些重点问题，在某些小题目的阐述方面，也还有一些不足之处，这是在所难免的。但相信这本小册子出版以后，经过广大读者的检验，在集中广大读者智慧的基础上，通过作者继续不断的辛勤耕耘，它必将从形式到内容逐步地更加完善起来。希望这本《实用指南》能成为受到行政诉讼原告、被告和人民法院工作人员普遍欢迎的一本普法读物。

面对一棵具有自己特色的新苗，展望一株茁壮成长的大

目 录

一、原告方面

1. “民可告官”在我国有何法律保障? (1)
2. “民告官”就是行政诉讼, 对吗? (3)
- ✓ 3. 原告对行政机关的哪些具体行政行为可以提起行政诉讼? (4)
- ✓ 4. 对哪些行政行为不能提起行政诉讼? (9)
5. 一方当事人政治方面的权利受到行政机关侵犯时怎么办? (10)
6. 一方当事人符合哪些条件才能提起行政诉讼? (11)
7. 什么叫“具有明确的被告”? (12)
8. 什么叫“具体的诉讼请求”? (13)
9. 对单位发放奖金不服的人能否向人民法院提起行政诉讼? (14)
10. 受到有关机关审查, 并因此造成精神上、物质上损害的人, 能否提起行政诉讼? (15)
11. 被害人对行政机关做出赔偿损失裁决不服时, 向人民法院提起诉

- 讼属于何种性质的诉讼? (16)
12. 一方当事人对行政工作人员侵犯
其合法权益的行为, 应当怎么办? (17)
13. 申请人不服行政复议, 应当怎么
办? (19)
14. 对行政处罚当场无异议的人, 事
后能否再提起行政诉讼? (20)
15. 一方当事人认为行政机关在执法
中法律手续不全, 能否起诉? (21)
16. 一方当事人不服行政机关处理的案件,
能否提起行政诉讼? (22)
17. 公民认为外地行政机关做出的是
违法具体行政行为, 应向哪个地
区的人民法院提起诉讼? (22)
18. 具有什么资格的人能够成为行政诉
讼的原告? (24)
19. 有权起诉的公民已死亡, 他人就
同一行政案件可以起诉吗? (27)
20. 有权起诉的法人、组织变更撤销
后, 对原有争议的具体行政行为
谁能起诉? (28)
21. 什么叫涉外行政案件? 哪些人能
成为涉外行政诉讼的原告? (28)
22. 人民检察院可否成为原告? (30)
23. 乙见甲的合法权益受到行政行为
的侵犯, 悄悄代为起诉, 对吗? (31)

24. 原告在行政诉讼中享有哪些诉讼权利？需要履行哪些诉讼义务？.....(32)
25. 原告应当如何行使自己的行政诉讼权利？.....(33)
26. 法定代理人在什么情况下可以代为起诉？.....(36)
27. 原告提起行政诉讼应向人民法院递交哪些材料？.....(37)
28. 对人民法院做出不予受理的裁定，原告应当怎么办？.....(38)
29. 在行政诉讼中原告撤诉是否都要经过人民法院同意？.....(39)
30. 行政诉讼中原告上诉的条件是什么？上诉期限是多久？.....(40)
31. 行政诉讼费用是否都要由原告承担？.....(41)
32. 原告提出行政赔偿请求的条件是什么？.....(43)
33. 受到行政机关工作人员非职务行为的侵权损害，能否提出行政赔偿请求？.....(44)
34. 原告认为已生效的判决或裁定有错误，应当怎么办？.....(46)
35. 在行政诉讼中，原告可否同时附带民事诉讼？.....(47)
36. 原告提出附带民事诉讼要具备哪

些条件? (49)

二、被告方面

37. 什么是行政机关? (52)
38. 行政仲裁机关属于行政机关吗? (53)
39. 行政机关临时聘用的人员应视为
行政机关的工作人员吗? (55)
40. 为什么要设立行政复议制度? (56)
41. 行政复议能看作行政诉讼活动的
一部分吗? (58)
42. 行政复议与人民群众来信上访有
何区别? (59)
43. 申请行政复议应当具备哪些条件? (60)
44. 申请行政复议应向哪些机关提起? (62)
45. 行政诉讼必须都先经过行政复议
吗? (63)
46. 《行政诉讼法》中有关行政复议
的期限都有哪些规定? (65)
47. 公安机关的行政复议、应诉机构
设置在哪里? (66)
48. 哪些行政机关可以作为行政诉讼
的被告? (67)
49. 国家行政管理活动及其职权能否
承包? (70)
50. 行政机关成为被告后, 应当如何
正确对待? (71)

51. 行政诉讼中被告与原告的法律地位平等吗? (72)
52. 法定代表人与法定代理人有何区别? (73)
53. 行政机关的法定代表人在委托诉讼代理时应注意哪些问题? (75)
54. 被告一方为什么负有举证责任? (77)
55. 行政机关在行政诉讼中应负哪些方面的举证责任? (77)
56. 被告王某在诉讼过程中, 自行向证人收集证据, 这样做合法吗? (77)
57. 行政机关在行使行政许可权时应注意哪些问题? (80)
58. 行政机关错把刑事案件当作行政案件处理后应当怎么办? (82)
59. 对行政决定有瑕疵而引起一方当事人违法的情况, 有管理权的行政机关应当怎么办? (83)
60. 行政机关对已撤销的发生法律效力的行政决定还要负行政责任吗? (84)
61. 行政机关在实施行政管理行为时应注意哪些问题? (85)
62. 行政处罚应该怎样做才能符合法律程序? (86)
63. 原行政处罚决定在诉讼过程中是

- 暂时停止还是继续执行？……………（ 88 ）
64. 行政机关申请强制执行的条件是
什么？……………（ 90 ）
65. 什么叫行政赔偿？……………（ 91 ）
66. 行政赔偿与行政补偿有何区别？……………（ 93 ）
67. 行政机关的民事赔偿裁决属于行政
行为还是民事行为？……………（ 94 ）
68. 如何确定行政机关的侵权赔偿责任？……………（ 95 ）
69. 行政工作人员在行使行政职权时
造成侵权损害，由谁负赔偿责任？……………（ 97 ）
70. 行政工作人员在什么情况下要负
赔偿责任？……………（ 98 ）
71. 在执行期间，如新发现被处罚人
的违法行为，行政机关应当怎么
办？……………（ 100 ）
72. 如何摆正行政处罚权和行政审判
权的关系？……………（ 101 ）

三、人民法院方面

73. 什么叫行政诉讼？……………（ 103 ）
74. 我国为何要建立行政诉讼制度？……………（ 104 ）
75. 行政诉讼的主要特征是什么？……………（ 105 ）
76. 我国的行政诉讼与民事诉讼有何
区别？……………（ 106 ）
77. 什么是行政诉讼法？……………（ 107 ）
78. 《行政诉讼法》的颁布在我国政

- 治生活中将起什么作用? (107)
79. 人民法院可以采用调解原则审理
行政案件吗? (109)
80. 人民法院如何公正审理行政案件? (110)
81. 上级人民法院能否指令下级人民
法院作出具体的裁定或判决? (112)
82. 人民法院受理的行政案件分为哪
些种类? (114)
83. 行政案件的管辖与主管有何区别? (115)
84. 确认发明专利和海关处理的
案件, 由哪级人民法院管辖? (115)
85. 《行政诉讼法》第14条、第15条
规定的“本辖区内”包括哪些范围? (116)
86. 在全国范围内造成重大影响的行
政案件, 应由哪一级人民法院管辖? (117)
87. 因房屋等不动产提起的行政诉讼,
应由何处人民法院管辖? (117)
88. 对同时向两个人民法院起诉的行
政案件, 人民法院如何处理? (118)
89. 人民法院在受理案件时, 如何区
分行政诉讼与民事诉讼、刑事诉
讼案件? (118)
90. 人民法院如何区分行政行为与民
事行为? (12)
- ✓ 91. 行政诉讼的立案标准是什么? (12)
92. 立案后, 人民法院主要审理行政

- 机关哪些方面的问题? (123)
93. 行政诉讼的参加人包括哪些? (126)
94. 什么是共同诉讼? (127)
95. 什么是行政诉讼中的第三人? (129)
96. 人民法院在审理行政案件时,不
通知本案利害关系人, 对吗? (131)
97. 行政诉讼的证据有哪几种? (132)
98. 人民法院如何处理原告不出庭、
被告不到庭的行为? (137)
99. 超过法定起诉期限的行政案件,
人民法院还能受理吗? (138)
100. 被告不提交答辩状, 人民法院能否
审理? (139)
101. 人民法院在什么情况下可以裁定
停止具体行政行为的执行? (139)
102. 审理行政案件采用何种组织形式? (140)
103. 行政案件可以书面审理吗? (141)
104. 一方当事人提出的赔偿请求属于
行政诉讼附带民事诉讼吗? (142)
105. 如何确定妨害行政诉讼的行为? (142)
106. 人民法院对哪些妨害行政诉讼的
行为可以实施强制措施? (143)
107. 行政诉讼强制措施的种类及意义
是什么? (145)
108. 人民法院在适用各种法律规范时
要掌握哪些原则? (147)

109. 人民法院审理行政诉讼案件适用 哪些程序法？	(148)
110. 国务院发布的通知都是行政法规 吗？	(150)
111. 如何判定失效的行政法规？	(151)
112. 在审理行政案件时，人民法院如 发现行政法规与法律条文相抵 触，应当怎么办？	(152)
113. 在审理行政案件时，如发现行政 法规之间相抵触，人民法院应当 怎么办？	(153)
114. 当被告在诉讼期间改变或撤销原 行政处理决定时，人民法院应当 怎么办？	(154)
115. 人民法院如何行使司法变更权？	(155)
116. 判决后，被告再次做出与前相似的 行政决定，人民法院如何处理？	(156)
117. 原告拒绝履行已生效的判决或裁 定，应当怎么办？	(157)
118. 行政机关拒绝履行已生效的判决、 裁定，人民法院如何处理？	(158)
119. 在涉外行政诉讼案件中，人民法院允许外 国人担任律师吗？	(159)

四、附录

《中华人民共和国行政诉讼法》	(161)
----------------------	---------

一、原告方面

1. “民可告官”在我国有何法律保障？

在我国古代社会，司法与行政合一，或者是司法从属于行政。官吏与百姓的法律地位不平等，平民百姓不得控告官府。但是，自秦汉以来，就有一套比较完备的行政监察制度。通过“治官之官”的御史，监督法律的遵守与执行，查处各级官吏的违法失职行为，以此来调整统治阶级内部以及统治阶级与被统治阶级的关系，在一定程度上也起到调节官民关系的作用。从这个意义上说，它起着行政诉讼的作用。

但是，封建社会“官贵民贱”，“君臣父子”等封建礼教，在漫长的社会发展过程中一直禁锢着人们的头脑，“民不可告官”的思想在人民群众中形成了一种心理障碍。甚至至今许多人思想上对“告官”还有顾虑。因为行政组织及其工作人员是国家行政权力的执行者，是行政事务的管理者，对平民百姓来说，直接呈现着一种领导与被领导的隶属关系。出于利益考虑，人们担心被控告对象打击报复，这一切使得行政诉讼活动法律化、程序化的完善需要一个较长的阶段。

社会主义国家机关及其工作人员是国家管理的组织者，是为人民服务的。为了提高行政管理效率，国家有关机关制定了一系列监督法则，其中包括行政诉讼活动的规范性文件。

早在1949年12月，中央人民政府委员会批准的《最高人民法院试行组织条例》中就明确规定，在最高人民法院设置