

行政诉讼的程序与方法

邢鸿飞 吴志红 编著

BAIXING SHIYONG FALU CONGSHU

百姓实用法律丛书

丛书主编 李力



南京

丛书主编 李力

百姓实用

律丛书

行政诉讼的 程序与方法

邢鸿飞
吴志红 编著

南京出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼的程序与方法/邢鸿飞,吴志红编著. —南京:南京出版社,2001.9

(百姓实用法律丛书/李力主编)

ISBN 7-80614-656-3

I. 行… II. ①邢… ②吴… III. ① 行政诉讼 - 诉讼程序 - 中国 ② 行政诉讼 - 方法 - 中国

IV. D925.318

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 062421 号

行政诉讼的程序与方法

邢鸿飞 吴志红 编著

南京出版社出版

(社址 南京市北京东路 41 号 邮编 210008)

江苏省新华书店发行

南京大众新科技印刷厂印装

开本 787×1092 1/32 印张 7.25 字数 145 千

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-80614-656-3/D·51

定价 9.20 元

目 录

○ 行政诉讼常识	(1)
一、行政诉讼与行政诉讼法	(1)
1. 行政诉讼的特点	(2)
2. 行政诉讼法的表现形式	(5)
二、行政诉讼的受案范围	(8)
1. 不可诉的非行政行为	(9)
2. 不可诉的行政行为	(14)
3. 可诉的行政行为	(21)
三、行政诉讼管辖法院的确定	(26)
1. 级别管辖	(26)
2. 地域管辖	(30)
3. 共同管辖及其协调	(34)
4. 裁定管辖及其具体情形	(36)
5. 管辖异议及其处理	(38)
四、行政诉讼当事人	(39)
1. 原告	(39)
2. 被告	(47)

3. 第三人	(51)
4. 共同诉讼人	(54)
5. 诉讼代理人	(57)
五、行政诉讼的代理	(58)
1. 法定代理	(59)
2. 指定代理	(60)
3. 委托代理	(61)
六、行政诉讼的证据	(65)
1. 证据的法定形式	(65)
2. 举证与主张	(68)
3. 证据保全	(75)
○ 行政诉讼的程序	(76)
一、第一审程序	(76)
1. 起诉与受理	(76)
2. 审理	(90)
3. 第一审裁判	(118)
4. 行政附带民事诉讼	(133)
二、第二审程序	(135)
1. 上诉	(135)
2. 审理	(140)
3. 第二审裁判	(142)
三、再审程序	(146)
1. 再审程序的提起	(146)
2. 再审案件的审理	(152)

3. 再审裁判	(154)
○ 行政赔偿	(159)
一、行政赔偿的基本知识	(159)
1. 行政赔偿的条件	(159)
2. 行政赔偿与《中华人民共和国国家赔偿法》	(161)
二、行政赔偿的范围	(162)
1. 行政赔偿的行为范围	(162)
2. 国家给予行政赔偿的损害范围	(168)
三、行政赔偿当事人	(169)
1. 赔偿请求人	(169)
2. 赔偿义务机关	(170)
四、行政赔偿程序	(173)
1. 行政程序	(174)
2. 行政赔偿诉讼程序	(176)
五、行政赔偿标准	(180)
1. 侵犯公民人身权的赔偿标准	(181)
2. 侵犯公民、法人及其他组织财产权的赔偿标准	(183)
六、行政赔偿的追偿	(185)
1. 追偿的目的	(185)
2. 追偿的条件	(185)
○ 执行	(188)
一、对法院生效判决、裁定的执行	(188)

1. 执行根据	(188)
2. 执行当事人	(189)
3. 申请人民法院强制执行的程序	(190)
二、对行政决定的强制执行	(206)
1. 执行根据	(206)
2. 执行机关	(206)
3. 申请人民法院强制执行	(209)
4. 行政机关自行强制执行	(215)
三、对被执行人的救济	(216)
1. 对人民法院的强制执行不服时的救济手段	(216)
2. 对行政机关的强制执行不服时的救济手段	(217)
○ 涉外行政诉讼	(218)
一、涉外行政诉讼的基本知识	(218)
1. 涉外行政诉讼的概念和特征	(218)
2. 涉外行政诉讼中适用的特殊原则	(220)
二、关于涉外行政诉讼的特殊规定	(221)
1. 涉外行政诉讼的代理	(221)
2. 涉外送达	(222)
3. 涉外行政诉讼的期限	(224)



○ 行政诉讼常识

一、行政诉讼与行政诉讼法

行政诉讼是近代国家解决行政争议、平息社会矛盾、实行行政法治的重要手段或途径。由于主客观因素的影响,行政机关的具体行政行为不可能百分之百准确无误。当行政机关的行政管理行为违反了法律、法规的规定,或者公民、法人或其他组织认为行政机关的行政管理行为违反了法律、法规的规定时,行政机关和公民、法人或其他组织之间便会产生或大或小的矛盾和纠纷,这类矛盾或纠纷便是行政争议。行政争议产生后,用来解决此类争议的方法和程序包括行政程序中的行政复议和司法程序中的行政诉讼。我们把有关行政部门接受公民、法人或其他组织的申请,按行政程序对引起争议的行政行为进行复查并作出裁决的行政行为叫做行政复议;而把人民法院根据公民、法人或其他组织的请求,按司法程序审理行政案件、解决行政争议的活动叫做行政诉讼。

行政诉讼法是对行政诉讼应遵循的原则、方法和程序作明确规定的法律规范。从我国行政诉讼制度的建立及《中华人民



共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的制定经过来看,《行政诉讼法》的诞生并不是中国历史上的一个偶然事件,其出现具有历史的必然性,其产生的必然性源自中国社会的改革开放及由此所形成的新的社会基础。

1. 行政诉讼的特点

(1) 行政机关为当然被告。

行政诉讼的被告只能是作出具体行政行为的行政机关,不能是行政机关以外的其他机关、组织和个人,不能是行政机关的行政首长或负责实施具体行政行为的工作人员。一般情况下,行政机关也不能以原告身份,以被其管理的公民、法人或其他组织为被告向人民法院提起行政诉讼。

由于国家行政管理范围的广泛性、内容的复杂性,以及某些管理领域或管理环节的特殊性,有时法律、法规往往直接授权本无行政职权的某些组织实施一定的行政行为。这时,受行政行为作用的公民、法人或其他组织若不服该行政行为,便可以法律、法规授权的组织为被告提起行政诉讼。例如,卫生防疫站原属事业单位,并非一级行政机关,但根据《中华人民共和国食品卫生法》第三十一条的授权,县以上卫生防疫站成了食品卫生监督机构,“负责管辖范围内的食品卫生监督工作”,它有权作出部分行政行为。因此,在有关食品卫生行政诉讼中,具有事业单位性质的卫生防疫站往往成为被告。

行政机关有时为了行政管理的方便,也会将自己的某些职权委托给其他组织或个人行使,但受委托的组织或个人必须以委托机关的名义作出具体行政行为。公民、法人或其他



组织不服该具体行政行为的,应以委托的行政机关为被告提起行政诉讼。

此外,倘若某一行政机关的行政行为并不是针对公民、法人或其他组织,而是针对另一行政机关所作的,这时,若另一行政机关不服该行政行为,也能以原告身份提起行政诉讼。因为这一情形下的另一行政机关的法律地位与一般情况下的公民、法人或其他组织已没有什么两样。例如,根据《城市规划法》第四十条之规定,在城市规划区内的所有行政机关,其建造建筑物、构筑物或其他设施的建设行为,均受县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门管理。因此,县级以上地方人民政府城市规划主管部门对在城市规划区内未取得建设工程规划许可证件,或者违反建设工程规划许可证件的规定进行建设,严重影响城市规划的单位(包括行政机关),有权责令其停止建设,限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或其他设施;对影响城市规划,尚可采取改正措施的单位,有权责令其限期改正,并处罚款。若受处理的行政机关不服,便可以城市规划行政主管部门为被告提起行政诉讼。

(2) 人民法院独立行使行政审判权。

关于行政案件审判权的归属,各国的立法和司法实践不尽相同。有的国家只设普通法院,不专设行政法院,所有诉讼,包括行政诉讼,均由普通法院主管;也有的国家专设行政法院,行政诉讼由行政法院主管。我国采用由普通法院审理行政案件的司法体制,没有设立专门的行政法院,因此人民法院作为国家的审判机关,有权审理包括行政案件在内的所有



案件。当然,人民法院审理行政案件的任务具体是由行政审判庭来完成的。最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《解释》)第六条规定:“各级人民法院行政审判庭审理行政案件和审查行政机关申请执行其具体行政行为的案件。专门人民法院、人民法庭不审理行政案件,也不审查和执行行政机关申请执行其具体行政行为的案件。”人民法院内部在设民事审判庭、刑事审判庭的基础上,再增设行政审判庭,专门审理行政案件,既有利于行政审判工作的专门化,又有利于精简国家机构,节省人力、物力,更有利于行政案件的公正审理。

当然,人民法院独立行使行政审判权,是指人民法院以国家审判机关的身份独立审判,所有对外发生法律效力法律文书都只能以人民法院的名义签发,因此,其独立审判不能理解为行政审判庭独立审判或合议庭独立审判,更不是审判员独立审判。同时,由于行政诉讼的特殊性,人民法院对行政案件独立进行审判,不受行政机关、社会团体和公民个人的干涉便显得尤为重要。因为行政诉讼的被告通常是行政机关,行政机关很容易利用手中的权力对人民法院施加影响,或明或暗地干涉人民法院对行政案件的审理;另一方面,人民法院,特别是基层人民法院的审判人员,为不影响法院和行政机关之间的“正常关系”,迫于行政机关的压力,往往作无原则让步,影响了行政案件的公正审理。

(3) 行政诉讼所遵循的是司法程序。

在我国,用以解决行政争议的途径主要有行政程序中的



行政复议和司法程序中的行政诉讼,这两种程序各有千秋。行政程序虽过于专断,但不失简易高效;司法程序虽过于繁琐,但较为合理公正。而且从另一意义上讲,追求公平、正义和效率应成为这两种程序共同的价值取向。

当然,司法程序有其自身特有的规律性,行政诉讼的运作自然不能违反这一规律性,而且由于司法程序本身在内容上的复杂性和形式上的多样性,也使得行政诉讼存在着不同于民事诉讼和刑事诉讼的很多特殊性。

例如,行政诉讼不停止对争议行政行为的执行,除非存在法律规定的特殊情况,引起争议的行政行为并不因为公民、法人或其他组织的起诉而停止执行,即在人民法院作出撤销裁判之前,原行政行为照旧执行。

又如,行政诉讼不适用调解。调解是民事诉讼中人民法院审理民事案件所应遵循的一项基本原则,行政诉讼不适用调解,即不能以调解作为审理手段和结案方式,而应在查明事实、分清是非的基础上依法作出公正裁判。

再如,被告负举证责任。刑事诉讼的举证责任由控方承担,即公诉案件中的举证责任由公诉人承担,自诉案件中的举证责任由自诉人承担,被告人或犯罪嫌疑人没有义务证明自己无罪。民事诉讼中的举证责任实行谁主张权利谁举证的原则,而行政诉讼中的举证责任主要应由被告承担。

2. 行政诉讼法的表现形式

行政诉讼法与行政诉讼法典是两个既有联系又有区别的概念。从形式意义上理解,行政诉讼法专指行政诉讼法典;从



实质意义上理解,行政诉讼法泛指包括行政诉讼法典在内的所有以行政诉讼程序为内容的法律规范。理论和实践中更多的是从实质意义上来理解行政诉讼法,即将行政诉讼法视为由众多有关行政诉讼的法律规范构成的体系。因此,行政诉讼法典只是行政诉讼法的一种形式而不是全部形式。一个国家行政诉讼法典的制定与否,只能用以衡量一个国家行政诉讼制度的成熟程度,而不能用以确认一个国家行政诉讼制度的存在与否。我国的行政诉讼制度在行政诉讼法典颁布之前就已建立,行政诉讼法典颁布之后,也不因此而排斥其他有关法律规范对行政诉讼制度的规定。基于这一认识,我国行政诉讼法的表现形式或法律渊源主要有以下几种:

(1) 行政诉讼法典。

1986年,全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会受委员长委托,组织有关专家成立了行政立法研究组,研究和起草行政诉讼法。1987年,党的十三大提出了制定行政诉讼法的任务,把制定行政诉讼法提到国家政治任务的高度。随后,行政诉讼法的起草步伐加快。草案经再三讨论修改,由第七届全国人大常委会第六次会议审议,决定提请1989年3月召开的第七届全国人大二次会议审议。1989年4月4日,《行政诉讼法》经第七届全国人大二次会议审议通过,并定于1990年10月1日起施行。这部法典是我国行政诉讼法最重要的表现形式。

(2) 相邻近的诉讼法典中的有关条款。

这里所讲的相邻近的诉讼法典主要指1991年4月9日



第七届全国人民代表大会第四次会议通过并施行的《中华人民共和国民事诉讼法》。由于行政诉讼与民事诉讼在诉讼理论和诉讼制度上的某些共性,人民法院审理行政案件,除依照行政诉讼法外,还可以参照民事诉讼法的有关规定。

(3) 法律、法规、规章中有关行政诉讼的条款。

例如,全国人大常委会 1986 年制定、1988 年和 1998 年先后修正的《中华人民共和国土地管理法》第八十三条规定:“……建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的,可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内,向人民法院起诉;期满不起诉又不自行拆除的,由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行,费用由违法者承担。”

又如,建设部 1997 年 10 月 27 日发布的《城市房屋权属登记管理办法》规定,对以虚报、瞒报房屋权属情况等非法手段获得房屋权属证书的有关当事人,登记机关有权注销其房屋权属证书、没收其非法所得,并可处以 1000 元以上 1 万元以下罚款。该《办法》第三十九条进一步规定:“当事人对行政处罚决定不服的,可以依照《行政复议条例》(说明:《中华人民共和国行政复议法》已于 1999 年 10 月 1 日起施行,《行政复议条例》已被废止)、《行政诉讼法》的有关规定,申请行政复议或者向人民法院起诉。逾期不申请复议或者不向人民法院起诉,又不履行处罚决定的,由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。”

(4) 最高人民法院、最高人民检察院所作的有关行政诉讼的规范性文件或司法解释。

在《行政诉讼法》制定施行前,最高人民法院就曾针对行



政诉讼问题出台过一系列司法解释。《行政诉讼法》实施以后,1991年5月29日最高人民法院审判委员会第499次会议讨论通过了《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》,该《意见(试行)》后来又由1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过的《解释》所取代。除最高人民法院的司法解释外,最高人民检察院也于1990年10月29日由其第7届第55次检察委员会通过了《关于执行行政诉讼法第六十四条的暂行规定》。上述司法解释或规范性文件在行政诉讼法中占有重要的地位。

(5) 我国加入、签订的国际条约中涉及行政诉讼的条款。

随着行政法的国际化趋向,涉外行政诉讼的比重会越来越大,涉外行政案件也会越来越多,这类诉讼不可避免地要适用有关的国际条约,因此,这类表现形式在行政诉讼中的比重将逐渐增加。

二、行政诉讼的受案范围

所谓行政诉讼的受案范围,是指人民法院依法可以受理并按司法程序处理的行政争议的范围。行政诉讼与其他诉讼不同的一个重要表现就在于它存在受案范围问题,即并不是对所有行政争议,公民、法人或其他组织都可以向人民法院提起诉讼,只有那些受案范围内的行政争议,有关当事人才可提起行政诉讼。因此,三大诉讼法中,也只有《行政诉讼法》设专章规定了受案范围,可见受案范围在行政诉讼中的重要性。

围绕行政诉讼的受案范围问题,在《行政诉讼法》制定过



程中意见就很不统一,争论也颇为激烈,即便在《行政诉讼法》颁布施行十多年后的今天,有关这一问题的分歧依然存在。因此,对行政诉讼的受案范围问题,我们只能根据《行政诉讼法》和有关司法解释的规定,结合理论界和司法实践中的普遍认识作介绍。

1. 不可诉的非行政行为

根据《行政诉讼法》和最高人民法院《解释》的有关规定,公民、法人和其他组织只有对行政机关及其工作人员的行政行为不服才能提起行政诉讼,对行政机关工作人员的个人行为、行政机关的民事行为、特定行政机关代表国家实施的国家行为以及公安、国家安全等机关依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的明确授权实施的刑事司法行为等,均不得提起行政诉讼,因为以上行为均不属行政行为的范畴。

(1) 国家行政机关工作人员的个人行为不可诉。

国家行政机关的所有行政行为都应通过具体的工作人员实施,但是国家行政机关工作人员所实施的行为中,除了代表所属行政机关实施的具有行政权内容的行为是我们所说的行政行为外,还有相当一部分行为纯属个人行为,不具有行政权内容和行政性因素。对于国家行政机关工作人员所实施的行政行为,有关公民、法人和其他组织若不服,当然可以依法提起行政诉讼;而对国家行政机关工作人员与行使行政权无关的个人行为,有关公民、法人和其他组织不服,则不可以提起行政诉讼。根据个人行为的性质,若属民事行为的,则引发民事诉讼;若属违法行为的,则引发行政处罚;若属犯罪行为的,



则引发刑事诉讼。

对个人行为与行政行为的划分宜遵循公务原则。所谓公务原则,是指行政机关工作人员所作的行为,只要以执行公务为目的、以行政权为内容、以行政机关的名义采取,就属于行政行为,他所属的行政机关应对此承担相应的法律责任,进而成为行政诉讼的被告。否则,国家行政机关工作人员的行为就不是行政行为,而是个人行为,由此所致的一切责任也只能由其个人承担,他所属的行政机关不承担由此引发的法律后果。例如,某交通巡警巡逻间隙,骑着巡逻警用摩托车到幼儿园将儿子接回家,途中将一行人撞伤。被撞行人便不能以该警察所属的公安机关为被告提起行政诉讼,因为该警察的行为属个人行为,不是行政行为。又如,某公安刑警由于家境贫困,企图抢劫他人财物。他在休息日,身穿警服,携带枪支,开着警车到某车站大厅,以执行公务为名对某富商模样的旅客实施检查,并要求该旅客将随身物品交到警察局去。在去警察局的途中,该警察企图拐带物品逃跑,旅客发现后大声喊叫,被该警察用手枪击伤。此案中的被害人同样不能以该刑警所属的公安机关为被告提起行政诉讼,因为该警察的行为不是行政行为,而是个人行为。

(2) 行政机关的民事行为不可诉。

由于国家行政机关的双重身份,因其不同身份所实施的行为性质也有所不同。当它以行政主体的身份行使行政权、实施行政管理职能时,其行为属行政行为;当它以民事主体的身份实施买卖、租赁、借贷、建设等民事行为时,其行为内容不