

赖善明 卫德佳 编

行政诉讼法须知

XINGZHENG SUSONG FAXU ZHI

四川人民出版社

行政诉讼法须知

赖善明 卫德佳 编

四川人民出版社

1990年·成都

责任编辑：刘建文

封面设计：魏天禄

行政诉讼法须知

赖善明 卫德佳 编

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店经销

四川新华印刷厂印刷

开本787×1092mm1/32 印张4 插页1 字数75千

1990年10月第1版 1990年10月第1次印刷

ISBN7-220-01149-0/D·228 印数：1—30,000

定价：1.50元

说 明

新中国第一部《行政诉讼法》将于1990年10月1日开始实施。这是我国政治生活中的一件大事，也是中共十一届三中全会以来社会主义法制建设取得的重大成果。在这部法律实施的前夕，我们编写了《行政诉讼法须知》这本书。它对行政诉讼法的主要问题作了简明的阐释，摘录了全国人民代表大会及其常务委员会、国务院制定或发布（批准）的法律、法规中有关行政诉讼的条文（时间截至1990年9月中旬止），摘录了四川省地方性法规中有关行政诉讼的条文（时间截至1990年8月底止）。同时，并收入了《中华人民共和国行政诉讼法》及其《草案》说明，以及有关的司法解释和政府文件。

这本书可作为审判人员、律师、行政机关负责人、企事业单位负责人及广大干部、群众学习和贯彻执行行政诉讼法的读物。

编 者

1990年9月20日

目 录

贯彻行政诉讼法的几个基本问题	1
一、行政诉讼的基本原则	2
二、行政诉讼的原告和被告	6
三、行政诉讼的受案范围和管辖	8
四、行政诉讼的起诉条件	12
五、审理行政案件的法律依据	17
六、如何审查具体行政行为是否合法	19
七、行政案件的判决	21
八、我国的国家行政赔偿制度	22
中华人民共和国行政诉讼法	31
关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》的说明	48
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》 的通知	57
四川省人民政府关于做好《行政诉讼法》实施前各项准 备工作的紧急通知	62
全国性的有关行政诉讼的法律、法规条文摘录	67
一、自然资源	67
二、城乡建设、环境保护	73

三、农牧、水利	77
四、工业、交通、邮政	79
五、外 经	84
六、工商、物价	85
七、税 务	90
八、金 融	95
九、标准计量、统计	96
十、教育、科技	98
十一、文化、医药卫生	99
十二、公 安	104
十三、海 关	106
四川省有关地方性行政诉讼的法规条文摘录	109
一、自然资源	109
二、环境保护	110
三、工业、交通	111
四、工商行政	112
五、标准计量	112
六、卫 生	112
七、公 安	113
最高人民法院关于人民法院审理经济行政案件不应进 行调解的通知	115
最高人民法院关于印发《人民法院审理治安行政案件具 体应用法律的若干问题的暂行规定》的通知	117

贯彻行政诉讼法的几个基本问题

随着经济、科学技术的迅速发展，国家行政权对经济、政治、文化、社会生活的全面干预，行政管理的广泛性、复杂性、多变性、专业性和技术性不断增强；要适应现代行政管理的这种需要，国家行政机关工作人员无论在文化知识、业务水平、法律素质和个人品德上都存在一定的差距。因而，不当行政、违法行政在所难免，国家行政机关因为行政管理而与行政相对人发生的争议——行政争议就会不断发生，进而引起行政争讼。国家行政争讼制度包括行政复议和行政诉讼。

行政诉讼，是指人民法院在诉讼当事人和其他诉讼参与人的参加下，按照行政诉讼程序审判具体行政案件的诉讼活动。它是作为行政相对人的公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起的诉讼。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）的颁布、实施，标志着我国行政诉讼制度走向完备的阶段，对保证人民法院正确、

及时审判行政案件，促使行政机关依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，完善我国社会主义民主政治制度和行政法治具有巨大的推动作用和历史意义。

一、行政诉讼的基本原则

行政诉讼的基本原则，是指行政诉讼法规定的，对整个行政诉讼活动具有普遍指导意义和法律效力的指导思想和基本准则。按照《行政诉讼法》第一章的规定，我国的行政诉讼活动除了同民事诉讼一样，必须遵循人民法院依法独立审判原则，以事实为根据、以法律为准绳原则，当事人诉讼地位平等原则，合议原则，回避原则，公开审判原则，两审终审原则，使用本民族语言和文字原则，辩论原则和人民检察院法律监督原则以外，还必须遵循行政诉讼自身的特点所决定的下列基本原则：

（一）法定主管原则

法定主管原则，是指人民法院只主管《行政诉讼法》和有关法律、法规规定可以起诉的行政案件。

在目前，我国人民法院行使的行政审判权是有限的审判权，只能受理、审判法定的行政案件；行政相对人现阶段所享有的起诉权也是有限的诉权，仅有权对法定的行政案件提起诉讼。

按照《行政诉讼法》的规定，我国人民法院只能受理《行政诉讼法》第十一条明文规定可以起诉的八种行政案件

和法律、法规规定可以起诉的其他行政案件。

（二）复议选择原则

《行政诉讼法》第三十七条第一款规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。”

复议选择原则，是指行政相对人对有权起诉的行政案件，可以先经复议再起诉，也可以直接起诉；是否复议由行政相对人自由选择。这主要由行政相对人根据具体情况，从有利保护自己合法权益的角度加以选择。

该原则的特殊例外是《行政诉讼法》第三十七条第二款的规定：“法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规规定。”因此，在有关法律、法规作了类似规定的情况下，行政相对人就丧失了行政复议的选择权，行政复议便成为提起行政诉讼的前提条件和前置程序。

（三）合法性审理原则

《行政诉讼法》第五条规定：“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。”合法性审理原则，是指人民法院审理行政案件，只对具体行政行为是否合法进行审理，而不审查具体行政行为是否适当。而衡量具体行政行为是否合法的依据则是《行政诉讼法》第五十二条规定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。

合法性审理原则的特殊例外是，按照《行政诉讼法》第五十四条的规定，人民法院有权就行政处罚是否显失公正进行审查，对显失公正的可以作出变更的判决。

（四）不适用调解原则

《行政诉讼法》第五十条规定：“人民法院审理行政案件，不适用调解。”不适用调解原则，是指人民法院审理行政案件，不得进行调解，也不能以调解方式结案。行政诉讼不适用调解的原因在于：行政权利义务不能由双方当事人自由协商确定，一般的是由行政法预先予以规定，行政权利不能抛弃、行政义务不能转让；否则，就有损行政管理的严肃性和国家行政职能的实现。因而，因行政管理而产生的行政争议就只能依法予以解决，双方当事人都无权处分其实体权利义务，进而使行政诉讼丧失了调解的依据和基础。

不适用调解原则的例外是《行政诉讼法》第六十七条第三款的规定：“赔偿诉讼可以适用调解。”

（五）不得变更原则

不得变更原则，是指人民法院审理行政案件，对被诉行政机关的具体行政行为只能作出维持或者撤销的判决，不得变更具体行政行为。确立该原则的依据在于：行政机关行使自由裁量权的具体行政行为是行政机关职权范围内的行为，只要没有超越法定范围，其行为就是合法行为，只存在是否适当的问题，不存在违法问题。若允许人民法院予以变更，无疑是允许以司法职能代替行政职能，势必使行政管理政出多门、无所适从，影响国家行政管理的正常秩序和统一性。

不得变更原则的例外是《行政诉讼法》第五十四条第四款的规定：“行政处罚显失公正的，可以判决变更。”这一方面在于更好地保护行政相对人的合法权益，另一方面在于弥补某些行政法规对行政自由裁量权幅度规定过宽的不足。

（六）诉讼不停止执行原则

《行政诉讼法》第四十四条规定：“诉讼期间，不停止具体行政行为的执行。”确立诉讼不停止执行原则，其理论依据是：具体行政行为是行政机关以国家名义、代表国家实施行政职能的行为，一旦作出即具有确定力、约束力和执行力，在未经有权机关依照法定程序予以撤销或者变更之前，行政相对人必须执行。否则，就不能维持行政管理的正常秩序，也不利于行政效率的提高。

该原则的特殊例外是《行政诉讼法》第四十四条规定的可以停止具体行政行为执行的三种情况：（一）被告认为需要停止执行的；（二）原告申请停止执行，人民法院认为该具体行政行为的执行会造成难以弥补的损失，并且停止执行不损害社会公共利益，裁定停止执行的；（三）法律、法规规定停止执行的。

（七）被告负主要举证责任原则

《行政诉讼法》第三十二条规定：“被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。”

所谓举证责任，是指行政诉讼的当事人提供证据，证明其主张的诉讼义务（即责任）。被告提供证据证明了其具体

行政行为，也就对行政诉讼的争议标的承担了举证责任，也就基本上为判明具体行政行为是否合法提供了依据，就承担了整个行政诉讼的主要举证责任。

在行政诉讼中，原被告双方都负有举证责任。但由于被告在行政管理中处于行政主体的特殊地位，被诉具体行政行为往往是其单方面适用行政法而为意思表示的结果，并不需要行政相对人的同意；行政相对人在行政管理中处于被动地位，常常不知具体行政行为所依据的事实和法律规范。再加之，被告实施行政管理，本身就具有依法行政、科学管理的义务。因而，必须要求被告提出足以证明其具体行政行为正确的事实根据和法律依据，否则，人民法院就会以具体行政行为的主要证据不足为理由而予以撤销，导致被告的败诉。

该原则的特殊例外是，在因行政机关不作为而发生的行政诉讼中，原告负有提供证据证明行政机关负有作为义务的举证责任；在行政赔偿诉讼中，原告对其因被告具体行政行为违法而受到的具体损失负有举证责任。

二、行政诉讼的原告和被告

行政诉讼的原告，是指为了保护自己的合法权益，以自己的名义向人民法院提起行政诉讼，或者依照法定的权利而提起行政诉讼，从而引起具体行政诉讼程序发生的人。

行政诉讼的原告通常是在具体的行政法律关系中不服行政机关的具体行政行为，而与行政机关相对应的一方当事人

——行政相对人。当有权起诉的公民死亡时，其近亲属可以起诉，成为行政诉讼的原告；当有权起诉的法人或者其他组织终止时，承受其权利的法人或者其他组织可以起诉，成为行政诉讼的原告（《行政诉讼法》第二十四条第二、三款）。

在行政诉讼中，作出具体行政行为的行政机关不能充当行政诉讼的原告，无权提起行政诉讼；而只能由具体行政行为的相对一方当事人——行政相对人作为原告，提起行政诉讼。因为，作出具体行政行为的行政机关享有行政权，对不服其管理的、有行政违法行为的行政相对人，有权直接给予行政处罚或者采取行政强制措施，无需求助于第三者。与此相反，作为行政相对人的一方当事人，始终处于被管理、支配的地位，其合法权益受到侵犯时，无权、也无力改变其受侵犯的状态，除了向有权机关请求救济外，别无他途。因此，作出具体行政行为的行政机关不可能成为原告，而作为原告的只能是行政相对人。

行政诉讼的被告，是指被原告提起行政诉讼，经人民法院通知其应诉的人。行政诉讼中的被告实际上就是与原告处于相对地位的、作出具体行政行为的行政机关。因为，原告提起行政诉讼的原因就是不服行政机关的具体行政行为，或者认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益。

根据《行政诉讼法》第二十五条的规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出具体行政行为的行政机关是被告。经复议的案件，复议机关决定维持原具

体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。两个以上的行政机关作出同一具体行政行为的，共同作出具体行政行为的行政机关是被告。由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。由行政机关委托的组织所作的具体行政行为，委托的行政机关是被告。行政机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关是被告。当没有继续行使其职权的行政机关时，应由决定撤销的行政机关或者其指定的行政机关作为被告，以保证行政诉讼活动的正常开展，切实保护原告的合法权益。

三、行政诉讼的受案范围和管辖

正确地确定某一行政案件是否属于人民法院的受案范围以及属于哪一个人民法院管辖，是原告提起行政诉讼的必要条件之一，也是进行行政诉讼必须首先解决的问题。

（一）行政诉讼的受案范围

对人民法院受理行政案件的范围的确定，《行政诉讼法》是根据下列原则规定的：第一，根据宪法和党的十三大的精神，从保障公民、法人和其他组织的合法权益出发，适当扩大人民法院现行受理行政案件的范围。第二，正确处理审判权和行政权的关系，人民法院对行政案件应当依法进行审判，但不要对行政机关在法律、法规规定范围内的行政行为进行干预，不要代替行政机关行使行政权力，以保障行政机

关依法有效地进行行政管理。第三，考虑我国目前的实际情况，行政法还不完备，人民法院行政审判庭还不够健全，《行政诉讼法》规定“民可以告官”，有观念更新问题，有不习惯、不适应的问题，也有承受力的问题。因此，对受案范围现在还不宜规定太宽，而应逐步扩大，以利于行政诉讼制度的推行。

根据以上原则，在1990年10月1日《行政诉讼法》实施后，公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益的，有权依法向人民法院提起诉讼。按照法定主管原则，人民法院具体受理下列行政案件（《行政诉讼法》第十一条）：

1. 行政相对人不服下列具体行政行为而提起诉讼的行政案件：

（1）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；

（2）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；

（3）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

（4）认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；

（5）申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；

（6）认为行政机关没有依法发给抚恤金的；

（7）认为行政机关违法要求履行义务的；

(8) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

2. 法律、法规规定可以起诉的其他行政案件。这类行政案件主要包括：

(1) 全国人民代表大会及其常务委员会所制定的法律规定可以起诉的其他行政案件；

(2) 国务院制定的行政法规规定可以起诉的其他行政案件；

(3) 省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规规定可以起诉的其他行政案件；

(4) 民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会制定的自治条例和单行条例规定可以起诉的其他行政案件。

按照《行政诉讼法》第十一条的上述规定和《行政诉讼法》第五十三条有关参照行政规章的规定，所谓“法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件”并不包括行政规章规定可以起诉的其他行政案件。因为，行政规章既然不能作为审判行政案件的法律依据，那么很自然地行政规章规定可以起诉的行政案件的范围就不能作为确定人民法院受案范围的依据。这就意味着，行政规章规定可以起诉的其他行政案件，人民法院就不能受理。

与此同时，《行政诉讼法》为了进一步明确人民法院的受案范围，并基于保障行政机关有效地行使行政职权的考虑，规定对下列事项提起的行政诉讼，人民法院不予受理（《行政诉讼法》第十二条）：

①国防、外交等国家行为；

②行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；

③行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定；

④法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

（二）行政诉讼的管辖

行政诉讼的管辖是指各级人民法院之间和不同地区的同级人民法院之间，受理第一审行政案件的权限范围的划分。它所解决的实际上就是在确定某一行政案件属于人民法院受案范围的前提下，最终确定该案件由哪一级人民法院中的哪一个具体法院审判的问题。

《行政诉讼法》根据便利当事人进行诉讼，便利人民法院审理和判决的执行，以及有利于公正审理行政案件的原则，对行政诉讼的管辖作了如下规定：

1. 级别管辖。级别管辖，是指各级人民法院受理第一审行政案件的权限范围的划分。《行政诉讼法》根据行政案件的性质和种类、行政诉讼被告自身的级别及行政案件的重大、复杂程度，对级别管辖作了规定：第一审行政案件一般由基层人民法院管辖；专业性较强的确认发明专利权的案件，海关处理的案件，对国务院各部门和省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件，以及本辖区内重大、复杂的案件，由中级人民法院管辖；高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件；最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。