

行政诉讼法

学习
指导

全国人大法制工作委员会顾昂然

编写

辽宁人民出版社

行政诉讼法学习指导

全国人大法制工作委员会 顾昂然等编写

辽宁人民出版社

1990年·沈阳

行政诉讼法学习指导

Xingzheng Susongfa Xuexi Zhidao

全国人大法制工作委员会顾昂然等编写

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 沈阳新华印刷厂印刷

字数: 44,000

开本: 787×1092 1/32

印张: 2

印数: 1—15,000

1990年4月第1版

1990年4月第1次印刷

责任编辑: 李可可

版式设计: 赵耀今

封面设计: 赵多良

责任校对: 文 玉

ISBN 7-205-01395-X/D·262

定价: 0.95元

目 录

行政诉讼法起草制定情况和主要精神·····	顾昂然 (1)
中华人民共和国主席令·····	(36)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(36)
关于《中华人民共和国行政诉讼法 (草案)》的说明·····	王汉斌 (51)
我国社会主义法制建设的一件大事·····	(59)

行政诉讼法起草制定 情况和主要精神

顾昂然

(1989年12月)

第七届全国人民代表大会第二次会议制定了《中华人民共和国行政诉讼法》，将于1990年10月1日施行。立法、行政、司法等各个方面，都在为这个法的施行做各种准备，包括思想、业务、组织等方面的准备。首先是思想上的准备，对这个法的意义要有足够的认识，对这个法的精神要有正确的理解。行政诉讼是行政案件的诉讼，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，有权向法院起诉。行政机关是行政诉讼的当事人之一，法院要对行政机关的具体行政行为的合法性进行审查。因此，这个法与行政机关有密切的关系，对行政机关依法行使行政管理职权，有深刻的影响和重要的意义。

一、行政诉讼法起草制定的情况

行政诉讼制度在我国建立时间较晚，从世界范围来说，也是一个年轻的、新兴的法律制度。行政诉讼出现于18世纪，而发展起来主要是在20世纪30年代以后。在封建时代，统治者有无上的权力，行政、立法、审判权集中一身，在这种情况下，不可能有行政诉讼。资产阶级革命，推翻了专横、特权的封建统治。资产阶级思想家提出了人权、法治和分权制衡的学说，这就为资产阶级建立行政诉讼制度提供了

思想理论基础。在资本主义自由竞争时期，政府对经济干预不多，因而行政诉讼制度并不发达。到了垄断时期，特别是二次世界大战以后，政府对经济干预越来越多，行政诉讼制度就发展起来了。

新中国成立后，建立行政诉讼制度是1982年。1982年以前，不是说没有“民告官”的行政案件，但是作为法律制度，明确行政案件适用的程序，是从1982年制定民事诉讼法时开始的。我国建立行政诉讼制度的根据是宪法，宪法第41条规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。1982年在起草制定民事诉讼法时，各地反映，“官告民一告一个准儿，民告官没门儿”。我们向彭真同志反映了，彭真同志对此十分重视，他说这个问题要解决。民事诉讼法原来的草案中没有这方面的规定，根据彭真同志的指示，在总则中增加了一条，就是第三条第二款：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”这一条虽然很简单，但确立了行政诉讼制度。所以说，行政诉讼制度不是今天制定行政诉讼法才建立的，而在1982年民事诉讼法中已确立了。从1982年到1988年，陆续已有130多个法律、法规规定法院可以受理的行政案件，最高人民法院和1400多个地方各级法院建立了行政审判庭，行政案件逐年增加，为制定行政诉讼法打下了基础。

1982年开始建立行政诉讼制度，至今已经6年多了，我国各方面情况有了很大的发展，法院在行政案件的审判工作上也积累了不少经验，这时感到民事诉讼法关于行政案件的规定，不能完全适应了。一是受案范围。民事诉讼法规定，法院受理哪些行政案件由一个个单行的法律来规定。我国除

法律外，还有大量行政法规，许多行政法规都有行政处罚的规定。那么，行政法规规定可以向法院起诉，法院受理不受理？开始还有不同意见，后来明确行政法规规定可以向法院起诉的行政案件，法院要受理。6年来，虽然有130多个法律、法规规定可以向法院起诉的行政案件，但还有不少没有规定的怎么办。例如，1979年到1987年10月，国务院制定540个行政法规，有198个规定了行政处罚，其中规定可以向法院起诉的82个，没有规定可以向法院起诉的有116个。没有规定的，法院就不能受理。所以，受案范围应当进一步扩大，需要统一作出规定。再一个问题是，民事诉讼法规定，行政案件适用民事诉讼程序。行政诉讼与民事诉讼有许多共同点，民事诉讼的许多程序对行政诉讼是适用的。世界各国，开始对行政案件也是适用民事诉讼程序。但行政案件与民事案件不同，行政案件的被告是行政机关，争议的是行政机关行使行政管理职权所发生的行政法律关系，而民事案件的当事人是平等的民事主体，争议的是民事权益。因此，民事诉讼的一些规定，对行政案件不适用，行政诉讼还有一些特有的原则。例如，审理行政案件是否也着重调解，法院对行政案件能否直接判决变更，在诉讼期间具体行政行为是否停止执行，谁负主要举证责任等等，随着行政案件的增加，这些问题陆陆续续提出来了。为了进一步完善、健全行政诉讼制度，对行政诉讼特有的原则，需要作出规定。

研究制定行政诉讼法，是从1986年4月开始的。当时正在制定民法通则。民法通则通过后，需要对民事诉讼法进行修改补充，其中一个重要问题，就是行政诉讼。法工委把研究行政诉讼列入1986年工作计划。我们从修改民事诉讼法入手，对行政诉讼的问题进行研究，先研究问题，至于采取什

么形式，是在民事诉讼法中专门规定一章，还是单搞一个法，等研究后再决定。从1986年起，我们连续召开了一系列座谈会，对行政诉讼问题进行座谈研究。1986年10月，为了加强行政立法研究，成立了行政立法研究小组，法工委、国务院法制局、法院、北京市和一些大学、法学研究部门的教授、专家参加，于1987年7月起草了行政诉讼法试拟稿。我们把试拟稿送各地和有关部门征求意见。根据各地、各方面意见，我们做了较大修改、补充，经过近一年努力，于1988年6月形成征求意见稿，再一次发各地、各部门征求意见，进一步修改成草案，于1988年10月提请全国人大常委会四次会议审议。全国人大常委会对草案经过研究、审议，认为这是个十分重要的法律，决定将草案公布，广泛征求意见。人大法律委员会、内务司法委员会、人大常委法制工作委员会联合召开四次有各方面人士参加的座谈会，对行政诉讼法进行讨论。接着，法工委又召集法院、有关部门的同志和一些专家，根据各方面意见具体研究修改方案。经过人大法律委员会审议，提出修改草案，这个修改草案由全国人大常委会于1989年4月提请七届全国人大二次会议审议修改通过。从1986年6月开始，到1989年4月通过，一共用了两年多时间。在起草过程中，到上海、江苏、四川、湖北等省市调查，三次发全国各地、有关部门、法院征求意见，广泛发扬民主。中央对这个法十分重视，政治局常委两次研究。一次是1988年提请人大常委四次会议审议前，一次是1989年提请七届全国人大二次会议审议前，我们把行政诉讼法草案中的重要问题，特别是几个有重大争议的问题，如受案范围、法院对行政案件是否判决变更、规章是否作为依据等等，做了汇报。

起草这个法根据什么精神和原则？总的是根据宪法、十三大精神，从我国实际出发，总结我国审理行政案件的经验，同时参考、借鉴外国对我国有益的经验。在起草过程中对几个重大问题，行政部门、法院、专家等各方面意见不完全一样，有各种不同的方案。有不同意见很自然，也是好事，经过研究，吸取各方面好的意见，可以把法律制定得更好一些。但对这些不同意见，应当根据什么原则来考虑，来解决。法工委1988年11月请有关部门、法院、专家共同研究如何具体修改时，我们提出了五点，请大家考虑。这五点是：

第一，要强调保护公民的合法权益。这是由于我们国家的性质和建立行政诉讼制度的根本目的所决定的。我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，当然要保护公民的合法权益。建立行政诉讼制度的根本目的之一，就是通过维护和监督行政机关依法行政，来保护公民合法权益。同时，由于旧社会长期是封建社会，“民不告官”的影响很深，我国建立行政诉讼制度又不久，不少老百姓不知道告、不会告、不愿告、有的甚至不敢告，在这种情况下，更应当要强调保护公民的合法权益。在考虑受案范围等一系列问题时，要强调这一点。

第二，正确处理好司法权与行政权的关系。好多问题都与这个问题有关。建立行政诉讼制度，一是关系到公民与行政机关的关系，二是关系到行政与司法的关系。在行政诉讼中，法院对行政机关是有制约的，法院对行政机关不仅有监督，还有维护的一面。法院要对行政机关具体行政行为是否合法进行审查，对违法的判决撤销，~~但~~不要妨碍行政机关能够有效充分地依法行使行政管理职权。~~因此~~，对在法律、法

规范范围内的行政行为，法院不干预。对合法的行政行为要予以维护，不代替行政机关行使行政管理职权。

在起草过程中，有的同志提出，行政诉讼的目的，是以保护公民合法权益为主，还是以维护和监督行政机关依法行使职权为主；对行政机关是维护为主，还是监督为主。其实，维护和监督行政机关依法行政，和保护公民合法权益是一致的，行政诉讼是通过维护和监督行政机关依法行政，来保护公民的合法权益。维护还是监督，标准是行政行为是否合法。对违法的具体行政行为，法院就监督，就撤销，对合法的具体行政行为，法院就维护。撤销行政机关违法的具体行政行为，是保护公民的合法权益，维护行政机关合法的具体行政行为，也是保护公民的合法权益，因为合法的行政行为，是符合国家和社会公众的利益和需要的，是保护广大公民的权益。

第三，正确认识行政诉讼的地位和作用。一是要摆正行政诉讼与权力机关对行政机关的监督、行政机关自己系统的监督的关系，划分好哪些由权力机关管，哪些由法院管，哪些由行政机关自己解决；二是要分清行政案件与民事案件、刑事案件的区别。

第四，要从我国实际情况出发。对外国的经验要借鉴，但一定要从我国实际情况出发，决不能照抄、照搬。我国的政治体制与西方国家三权分立不同；我国的法制建设这些年来取得了显著成绩，以宪法为基础的社会主义法制体系初步形成，但还有不少重要的法律、特别是行政方面的法律还有待制定；我国行政诉讼制度建立还不久，法院虽然取得了一些经验，但还需要进一步积累。制定行政诉讼法时，一定要从我国实际出发，要考虑可行性。目标、方向要明确，但又

要有步骤，不可能一下子都能做到。如果步子太大，走得太急，反而对制定这个法不利，或者定了行不通。1982年民事诉讼法第三条的规定，对我国建立行政诉讼制度来说，迈出了关键的一步；这次制定行政诉讼法，在改进、完善行政诉讼制度方面，又大大前进一步。但从历史的长河来看，必然有阶段性、过渡性，再经过若干年，情况进一步发展了，经验进一步丰富了，还可以进一步修改、补充。

第五，处理好行政诉讼法与行政实体法和其他行政程序法的关系。现在我国行政立法还不够完备，一是行政方面的实体法，一是行政程序法。我们起草行政诉讼法时，必然要考虑到这种情况，不考虑这种情况不行；但又不能完全迁就现实，要有助于促进行政法的制定和完善，总之，要能够促进行政管理法制化。脱离现实情况，把办不到的事情用法律规定下来，就会行不通；对经过努力可以办得到的，也不规定，完全迁就目前某些不合理的情况，并用法律肯定下来，对行政管理法制化的进一步发展也是不利的。

大家对我们提出的这五点，没有提出不同意见，我们就根据这五点来解决各方面的争论，提出修改方案。同志们了解了这些情况，有助于更好地理解行政诉讼法中的一些问题，为什么要这样规定，而不那样规定，有助于更好地领会行政诉讼法的精神。

二、建立、完善行政诉讼制度的重要意义

制定行政诉讼法，完善、加强行政诉讼制度，是我国社会主义法制建设上的一件大事，是民主政治建设的一个重要步骤。制定行政诉讼法的意义，可以从以下几个方面来认识：

第一，有利于进一步保障公民、法人和其他组织的合法权益。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，为人民服务是我国政府的宗旨。我国公民享有广泛的权利，国家从各个方面来保障公民的合法权益。例如，刑法规定，杀人、伤害、强奸、盗窃、抢劫等都是犯罪，如果有的公民被伤害或者财物被偷盗，国家就要追究犯罪分子的刑事责任，依法惩办犯罪分子，保护公民的人身权、财产权和其他权利。又如，民法通则对公民的基本民事权利和侵犯民事权利如何承担民事责任等做了规定，公民的民事权益受到侵犯，可以通过民事诉讼予以解决。

行政机关、行政机关工作人员进行行政管理，与广大公民有着直接、普遍、密切的关系。我国政府是为人民服务的，但是有的行政机关和行政机关工作人员，行使行政管理职权时违法，侵犯了公民的合法权益，怎么办？宪法规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。建立行政诉讼制度，是具体落实宪法这条规定的一个重要方面。

行政诉讼法扩大了法院受案范围，规定采取由行政机关负责赔偿的原则，在保障公民的诉讼权和便利公民行使诉讼权方面，做了一系列规定。所以，行政诉讼法的制定和施行，有利于进一步保障公民、法人或者其他组织的合法权益。

第二，建立行政诉讼制度是政治体制改革的重要内容，是民主政治建设的一个重大步骤。

为了维护国家和社会的公共利益，为了使11亿人民能够有序地生产、生活、工作和学习，需要赋予政府充分的行

政管理职权。不赋予政府充分的行政管理职权，就不能有效地进行行政管理，不能有效地维护社会主义社会的经济、政治和社会秩序，不利于保障社会主义四化建设的顺利进行。另一方面，又要对行政机关和行政机关工作人员的行政行为进行监督和制约，防止有的行政部门和行政机关工作人员在行使行政管理职权时不依法办事，侵犯公民的合法权益。赋予充分的行政管理职权和监督、制约，两个方面都不可偏废，越是加强行政机关的行政管理职权，越是需要健全对行政机关的监督和制约。

在过去，对政府的监督，主要是党对政府的监督，人民对政府的监督，权力机关对政府的监督，政府系统内部自己的监督，如上级行政机关对下级行政机关的监督，人事、监察、审计等部门的监督。党对政府的监督和人民对政府的监督是根本的，十分重要，但是要撤销或改变违法的具体行政行为，对被侵权者的损害予以赔偿，还必须通过国家机关来办，来具体解决和落实。从国家制度来说，权力机关对政府的监督是最重要的。依照宪法规定，各级政府由同级权力机关产生，受权力机关监督，权力机关有权罢免政府组成人员，这还不是最重要的监督？！但是，权力机关对政府的监督，是着重从大政方针方面来监督，至于某些行政机关和行政机关工作人员在日常行使管理职权时侵犯公民合法权益的具体行政案件，数量不少，不可能都要求权力机关具体解决这些问题。行政机关系统内部的监督，是最基本的形式，因为绝大多数行政争议是由行政机关自己解决的。但是，有的行政争议，如果经行政机关复议仍然得不到解决怎么办，建立行政诉讼制度就十分必要了。这五个方面的监督，其任务、内容、手段、方式等各不相同，各有各的作用，谁也代

替不了谁，都是不可缺少的，都需要加强。建立行政诉讼制度，是完善对政府监督体系的一个重要方面，对廉政建设有重要作用。

第三，建立行政诉讼制度对我国社会主义法制建设有重要意义。

中央提出了一个重要的战略任务，就是要实现行政管理法制化。实现行政管理法制化，对健全整个社会主义法制有重要意义。如何实现行政管理法制化呢？一方面，要加强行政立法，包括实体法和程序法，为行政活动提供基本的规范和程序；另一方面，要改善行政机关的执法活动，提高执法水平。过去有一种误解，以为执法机关仅是司法机关。司法机关是重要的执法机关，但不是唯一的执法机关。大量行政方面的法律，要由行政机关、行政机关工作人员来执行。行政机关、行政机关工作人员是重要的执法部门和执法人员，如果行政机关、行政机关工作人员能够严格依法办事，那么对健全社会主义法制有着重大意义。

建立行政诉讼制度，对行政机关具体行政行为是否合法进行审查，维护和监督行政机关依法行使管理职权，可以促使加快行政立法工作，促进行政机关改善执法活动、提高执法水平。因此，对健全社会主义法制有重要作用，是法制建设上的一件大事。

第四，建立行政诉讼制度，可以为改革、开放和社会主义四化建设，创造一个良好的法制环境。

例如，深化经济体制改革的一个重要内容就是政企分开，全民所有制企业实行所有权和经营权适当分离，使企业真正做到自主经营、自负盈亏。但是，现在侵犯企业经营自主权的事情还屡有发生。行政诉讼法规定，认为行政机关侵犯

法律规定的经营自主权，有权向法院起诉，这有利于巩固经济体制改革的成果，促进经济体制改革的深入发展。

实行对外开放，是我国的一项重要政策。吸引外资，开展对外经济、技术、贸易交流，需要有一个好的环境。好的环境包括三个方面，一是物质条件方面的，如道路、电、通讯等基础设施如何；二是政治环境，政局是否稳定等；三是法制环境，这又有两个方面，一是外商的合法权益法律是否规定予以保护；二是当权益受到侵犯时，能否通过司法途径得到解决，建立行政诉讼制度，是建立良好法制环境的一个重要方面。

社会主义四化建设，是我国的根本任务，需要一个稳定的政治局面和良好的社会秩序。有的同志担心，如果公民可以告政府，政府还有什么权威，还有什么安定的局面？其实，建立行政诉讼制度，维护和监督行政机关依法行使管理职权，这样从根本上讲，可以密切政府与人民之间的关系，提高政府的威信。如果有的行政机关工作人员侵犯了公民的合法权益，也能够通过司法程序得到及时解决，防止矛盾激化，避免发生过激的行动。因此，建立行政诉讼制度，有利于稳定政治局面和维护良好的社会秩序，有利于保障社会主义四化建设的顺利进行。

三、行政诉讼法的几个主要问题

我们在起草行政诉讼法时，着重研究行政诉讼法中特有的原则问题。每个法律都有许多条文，但最根本的、灵魂的，就是那么几个问题。学习、贯彻法律时，也要着重领会这几个关键的问题。把关键问题弄清楚了，就可以把握住这个法的精神。我把起草过程中着重研究的几个主要问题做些

介绍。

（一）什么是行政案件。

什么是行政案件，这是我们起草行政诉讼法时首先研究的问题。民事诉讼法规定了“行政案件”，但什么是行政案件，没有具体规定。为什么首先要研究这个问题，因为行政诉讼是行政案件的诉讼，行政案件是行政诉讼的对象，是研究行政诉讼的前提。

什么是行政案件，与民事案件有什么不同，行政诉讼法第二条做了规定，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，有权依照行政诉讼法向法院提起诉讼。这是从公民、组织的诉权角度规定的，但这一条明确了什么是行政案件。根据这条规定，可以看出行政案件必须具备四个要素：

第一，被告必须是行政机关。

在民事案件中，被告有没有行政机关呢？有时行政机关是被告，但不都是。同时，在民事诉讼中，行政机关是以平等的民事主体的身份参与的，而不是以行使行政管理职权的行政机关身份参与的。行政案件的被告，一定是行使行政管理职权的行政机关。

被告不是行政机关的，就不是行政案件。例如，村民委员会、居民委员会等群众性自治组织，政党、社会团体，企业事业单位，不是行政机关，这些组织如果侵犯了他人合法权益，被侵权人可以依法向法院起诉，但不是行政案件，而是民事案件。又如，国家机关除行政机关外，还包括权力机关、审判机关、检察机关等。控告行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的案件是行政案件，对其他国家机关的行为有意见，通过其他途径解决，不属于行政案件。对权力机关

的决定有意见，不能向法院起诉，可以向该权力机关或上级权力机关提出；对法院判决或裁定不服，可以通过上诉程序解决；对检察机关行使的检察权有意见，如不应逮捕而批准逮捕，或不构成犯罪而被起诉，可以在法庭上进行辩护，也可以向上级检察机关提出。

第二，行政案件是因行政机关的具体行政行为引起的，行政案件争议的是行政法律关系。这是行政案件与民事案件最本质的区别，行政诉讼的一系列特点，都是从这里引起的。

行政机关的行为，有行政行为，也有民事行为。行政行为是行政机关代表政府行使行政管理职权的公务行为。例如颁发许可证，采取行政强制措施，给予行政处罚等。至于作为平等的民事主体与其他单位进行民事活动，则属于民事行为。

行政行为又可分为抽象的行政行为和具体的行政行为。抽象的行政行为是指行政机关为进行行政管理而制定的具有普遍约束力的规范性文件的行为。如国务院制定行政法规，省政府制定规章。具体行政行为是指，行政机关进行行政管理时，对特定的具体的个人或者组织采取的单方行为。例如，根据法律、法规，对违反交通管理的某个司机给予行政处罚。对行政法规、规章或者其他具有普遍约束力的规范性文件有意见，不能向法院起诉，而是向权力机关或者其上级机关提出。认为行政机关具体行政行为违法侵犯其合法权益的，可以向法院起诉，是行政案件。

对行政机关工作人员的行为，要区分是行使的行政行为，还是与行政管理职权无关的个人行为。行政机关工作人员在行使行政管理职权时，如果侵犯了公民的合法权益，公