

行政诉讼法条文释义

威坤 周凡 李枫 编著

学苑出版社

行政诉讼法条文释义

编 著

威 坤 周 凡 李 枫

学苑出版社

行政诉讼法条文释义

威坤、周凡、李枫编著

学苑出版社出版

社址:北京西四颁赏胡同四号

新华书店北京发行所发行

海淀区科技开发研究所激光照排

冶金胶印厂印刷

开本 787×1092

1/32

印张 4.25

字数 91 千字

印数 00001—4600册

1989年6月第1版

1989年6月第1次印刷

ISBN 7-80060-277-x / D·5

定价:1.60元

前 言

《行政诉讼法》的公布、实施，大大推进了我国民主、法制的发展进程，一改过去以“言”代法，以权违法的现象。并防止、纠正这种情况。《行政诉讼法》是我国一个重要的法律。为了更好地宣传、贯彻、实施《行政诉讼法》，作者编写了《行政诉讼法条文释义》这本书，旨在确切揭示法条内涵，指出立法用意，通过对《行政诉讼法》的逐条解释，使读者全面准确掌握法律规定的內容，以便正确运用，防止因对法律条文的不解、误解、曲解而造成不必要的损失和麻烦。本书通俗易懂适用于权力机关、行政机关、司法机关干部、法律院系师生及广大个人和组织。

本《条文释义》属于学理性解释，不具有法律约束力。由于作者水平所限，书中必有疏漏和欠缺之处，敬请读者指正。

目 录

前 言		
第一章	总则	(1)
第二章	受案范围	(20)
第三章	管辖	(27)
第四章	诉讼参加人	(39)
第五章	证据	(50)
第六章	起诉和受理	(57)
第七章	审理和判决	(66)
第八章	执行	(92)
第九章	侵权赔偿责任	(102)
第十章	涉外行政诉讼	(111)
第十一章	附则	(116)
附录:	《中华人民共和国行政诉讼法》	(118)

第一章 总 则

第一条 为保证人民法院正确、及时审理行政案件，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使行政职权，根据宪法制定本法。

〔释义〕此条是关于立法宗旨的规定。

行政诉讼法是关于人民法院、诉讼当事人及其他诉讼参与人在审理行政案件中所进行的全部活动，以及由此产生的各种法律关系的法律规范的总称。

宪法规定：“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损害的人，有取得赔偿的权利”。宪法这一具体规定和有关保障公民、组织合法权益的原则规定，为建立我国行政诉讼制度，制定行政诉讼法提供了根本依据。

行政诉讼法的立法工作是从1986年开始的。1986年全国人大常委会法制工作委员会组织有关法律专家开始研究和起草行政诉讼法。87年8月起草了草案试拟稿，经征求意见修改后，于88年7月提出草案征求意见稿，后经征求各级人民法院、中央有关部门、各地方和法律专家、法律院系、研究单位的意见，又作了修改。88年11月全国人大常委会七届四次会议对行政诉讼法草案进行讨论后，决定将草案全文公布，广泛征求意见。经全民讨论，法制工作委员会

在广泛听取各方面意见的基础上，对全民讨论稿又作了进一步修改补充。全国人大七届六次常委会对草案再次进行了审议修改，决定提交全国人大七届二次会议。全国人大七届二次会议对行政诉讼法草案进行了认真的审议，于1989年4月4日通过。

行政诉讼法是国家重要的基本法律之一，制定行政诉讼法，是刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）制定之后，我国社会主义法制建设的一件大事。行政诉讼法的产生标志着我国行政诉讼制度将逐步健全和完善，这对于贯彻执行宪法和党的十三大报告提出的保障公民合法权益的原则，对于维护和监督行政机关依法行使行政权力，改进和提高行政工作，保证为政清廉，对于加强社会主义民主和法制建设，对于深化政治体制改革，都有重要的积极意义。

一、有利于保障公民、组织的合法权益

党的十三大报告明确强调：“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监督，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法乱纪的行为”。我国是社会主义国家，保障公民、组织的合法权益，是宪法规定的原则。怎样使宪法的这一原则得以实施，重要的是要有监督的法律作为保证。我国过去执行的立法多，而对权力监督的法律少。民法通则被国外称之为权利宣言，但对于调整公民、组织与行政机关之间的行政法律关系并不是民法所能解决的。而在所有的国家机关和国家工作人员中，机构最大、人数最多、管理范围最广，因而同公民、组织关系最为密切的，是国家行政机关和行政工作人员。因行政管理中的违法或不当行为引起行政机关与相对人之间的纠纷也最为普遍。怎样防止或减少纠纷的

发生，发生纠纷如何解决？这就要做到；一方面要力求行政行为符合法律规定；另一方面，一旦发生违法或不当行政行为，应能得到及时地纠正。只有建立健全行政诉讼制度，加强行政诉讼立法，才能及时有效地对行政机关进行监督，保证因行政管理而引起的损害相对人合法权益的情况及时得到纠正和补救。从而使宪法有关保障公民、组织合法权益的原则得到具体落实。

二、有利于监督和保障行政机关依法行使权力，提高国家的行政效能

行政机关依法行政是国家行政管理法律化、制度化的标志，是政治民主化的体现，是对现代国家的基本要求。只有国家行政管理实现法制化、制度化，才能做到行政机关依法行使权力，从而提高国家的行政效能。国家行政机关及其工作人员违法乱纪、办事拖拉、不负责任，不仅损害公民、组织的合法权益，而且必然影响国家的行政效能。

实现行政管理的法制化，一方面是加强行政立法，增强行政机关及其工作人员的法制观念，做到有法可依，有法必依。另一方面是加强对行政机关的司法监督，使其严格依法办事，同时，通过解决行政纠纷维护行政机关依法行使职权。

按照行政诉讼法的规定，人民法院审理的行政案件，既包括对行政复议不服的诉讼案件，也包括公民、法人和其他组织直接向人民法院起诉的案件。这就使人民法院对行政机关的司法和执法行为有了审查的权力。通过行政诉讼，加强行政法制监督，对国家行政机关及其工作人员因作为或不作为以致使公民、法人或其他组织的合法权益遭到损失的，责

令其赔偿；对行政机关的违法和越权行政行为予以撤销；对于行政机关不当的行政行为给予变更；对于行政机关应该履行而未履行的行政职责限期履行。这将有助于防止行政专横，克服官僚主义抵制不正之风，促进行政管理的法制化、制度化，做到行政机关依法行使权力。同时人民法院通过对行政案件的审理，认为具体行政行为事实清楚，适用法律、法规正确，将作出驳回起诉维持原决定的判决。这对于保障行政机关依法行使权力有着重要的作用。

三、有利于深化政治体制改革

党的十三大报告指出，政治体制改革，必须逐步健全社会主义民主，完善社会主义法制，努力克服官僚主义现象和封建主义影响。制定行政诉讼法，健全行政诉讼制度，是逐步健全社会主义民主，完善社会主义法制的重要步骤，将有助于克服官僚主义现象和封建主义影响，因此，是政治体制改革的一项重要内容。

第一，行政诉讼制度是民主政治的产物。社会主义国家人民是国家的主人，国家机关是为人民服务的，国家机关的工作人员是人民的“公仆”。公民不仅有维护自己合法权益不受侵犯的权利，还有要求和监督国家行政机关正确运用权力保护其利益的权利。只有当公民认识了自己的权利，并有实现其权利的途径时，社会主义民主政治才能得到实现。行政诉讼法，通过“民告官”，既是维护公民、法人和其他组织的合法权益，也是主人监督“仆人”的重要形式。

第二，行政诉讼制度是完善法制的重要体现。完善社会主义法制重要的是要有较健全的法律制度和严格依法办事，维护国家法律的尊严。行政诉讼制度是国家的三大诉讼制度

之一，而行政诉讼制度，又是在刑事诉讼、民事诉讼制度之后建立与发展的。所以，行政诉讼制度的健全与发展是我国诉讼法律制度较为完备的标志。而且，制定行政诉讼法，使人民法院按照统一的规则来行使行政法制监督的权力，有助于人民法院对行政机关的合法、正确的具体行政行为予以维持，使其及时有效地执行，而对其违法和不当的具体行政行为予以撤销或变更，依法给予合理补偿，从而维护国家法律的尊严。

第三，建立健全行政诉讼制度将促进观念更新，有利于克服封建主义影响。长期以来，我国一直存在着法就是刑、重刑轻民更轻行政诉讼、重实体法轻程序法；重人治轻法治、以言代法、以言废法、以权压法；官贵民贱、官官相护、官民在诉讼上不平等和在法律面前不平等；国家本位、官本位，义务本位等传统观念。这些观念，有的是封建思想的产物，有的是封建传统意识影响的结果。这些观念的存在直接妨碍社会主义民主制度的发展。行政诉讼体现了官民平等的原则，民可以“告官”，这有助于转变旧的传统观念，克服封建思想的影响，增强民主意识和法制观念。

第二条 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，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

〔释义〕此条是关于行政诉讼法适用范围的规定。

依照此条的规定，我国的行政诉讼，是指人民法院解决公民、法人或其他组织与行政机关之间因行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为所引起的行政纠纷的全部活动。

因此，作为本法规定的行政诉讼活动必须具备以下要件：

一、行政诉讼法律关系的被告是行政机关，公民和组织始终不能为被告。

行政诉讼的提起，是以公民、法人或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为前提。没有行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为，就不能构成行政诉讼。而有权作出具体行政行为的只能是行政机关和行政机关的工作人员。行政机关具体行政行为的作出，无需考虑公民、组织是否同意，这是行政机关单方的意思表示，因此，行政机关不会提起诉讼，只有公民、组织作为管理相对人才能对其具体行政行为提出异议。所以行政诉讼中，行政机关总为被告。

二、行政诉讼是由公民、法人或其他组织的起诉而引起的法律活动。

行政诉讼虽然是由于具体行政行为引起的，而不向人民法院提起诉讼，仍然不能引起行政诉讼活动，只有公民、组织依据本法的规定向人民法院提起诉讼，才能开始行政诉讼活动。人民法院不主动审查行政机关具体行政行为。

三、行政诉讼是为了解决行政争议，行政诉讼的标的是行政机关及行政机关工作人员的具体行政行为。

行政诉讼是因公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为而提起的诉讼，也就是说，行政争议是行政诉讼产生的前提条件。按照本法的规定，我国行政诉讼的标的是具体的行政行为，这就表明不是所有的行政争议都能引起行政诉讼。

行政机关的行为可分为两大类：抽象的行政行为和具体

的行政行为。抽象行政行为是指以不特定或一般的行政事件为对象制定的普遍性规则的行为，即制定行政规范的行为；具体的行政行为，是指行政机关行使权力，针对特定的公民、组织作出的关系到该公民、组织权利义务的单方行为。在我国行政诉讼的标的只是行政机关的具体行政行为，抽象行政行为不作为行政诉讼标的的范围。这是因为依据宪法规定，对行政机关制定的法规、规章或者具有普遍约束力的决定、决议、公告、命令等的审查权是上级行政机关或者人大常委会。只有全国人大常委会、国务院、地方人大，才有权撤销、变更行政法规和规章。而司法机关没有这种立法监督权。

四、行政诉讼是在人民法院主持下进行的。

这是行政诉讼与行政司法的主要区别所在。行政诉讼同其他诉讼一样，是在人民法院的主持下进行的，人民法院的审判活动在行政诉讼中起着主导作用。只有公民、组织向人民法院提起诉讼，人民法院予以受理。

五、行政诉讼的范围是由法律作出明确规定的。只有属于行政诉讼法规定的可以向人民法院起诉的行政案件，法院才予以受理。

以上是作为行政诉讼必须同时具备的条件，也就是说只有符合上述条件的行政诉讼活动，才适用行政诉讼法。

第三条 人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

人民法院设行政审判庭，审理行政案件。

〔释义〕此条是关于人民法院独立行使行政审判权和行

政案件审判组织的规定。

宪法规定：“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”。“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。宪法确定的这一原则是我国各类诉讼共同的原则。人民法院作为国家的审判机关，负责独立审理刑事案件、民事案件和行政案件。

审判权是国家主权的重要表现之一，我国的审判权同一切主权国家一样，具有统一性和完整性。同时，审判权又是国家权力的重要组成部分，只能由人民法院统一行使。人民法院独立行使行政审判权的原則主要包括以下内容：

一、在我国领域内发生的一切行政诉讼案件，都统一由我国人民法院审判。这是国家主权原则在行政诉讼中的体现。按照这一要求，外国人、无国籍人和外国组织在我国境内发生的行政诉讼，必须接受人民法院的审判。任何别的国家都不能干涉我国人民法院的审判。而且行政审判权是统一的，行使行政审判权的机关也是统一的。对行政案件的审判权只能由行政诉讼法规定的有管辖权的人民法院行使。其他任何行政机关、社会团体和个人都无权审判行政案件。

二、人民法院独立行使行政审判权，不受任何机关、社会团体和个人的干涉。人民法院是审判机关，任何其他机关、社会团体和个人都要尊重人民法院的独立审判权。这一点对行政诉讼尤为重要。因为行政诉讼具有特殊性，它是以行政机关为被告，主要是“民告官”。由于我国现阶段行政法制意识淡薄，受官贵民贱、民不告官、官官相护等封建等级观念的影响，作为被告的行政机关就有可能对人民法院的审判活动进行干涉，动用各方面的力量向人民法院施加影响，

妨碍人民法院对行政案件作出公正的审判。在行政案件的审判实践中，行政机关以不同的方式直接或间接地干涉人民法院审判行政案件的情况也是时有发生。因此，强调人民法院依法独立行使行政审判权，对于排除这些干涉，使人民法院公正地审理案件，真正做到保护公民和组织的合法权益，是十分必要的。

三、人民法院对行政案件独立行使审判权，必须严格依照法律规定。人民法院独立行使行政审判权并不是人民法院对行政案件随意进行审判。人民法院审判行政案件，必须严格依照法律规定进行。行政诉讼法规定的诉讼程序是人民法院进行审判行政案件活动的准则，各级人民法院都必须遵照执行，不能各行其是。上级人民法院发现下级人民法院的裁判错误，必须按照行政诉讼法规定的程序去纠正，而不能采取行政命令的办法具体指示下级人民法院如何裁判，或者不按行政诉讼程序的规定直接予以改变。人民法院按照行政审判程序作出的裁判，不论是哪一级人民法院作出的，一旦发生法律效力，就具有普遍的约束力，任何行政机关、社会团体和个人都无权改变人民法院的裁判。

四、人民法院依法对行政案件独立行使审判权，是指人民法院作为一个整体行使审判权是独立的，而不是审判员或合议庭的独立审判。

我国负责审判行政案件的组织是人民法院行政审判庭。各国有关行政案件审判组织的设置情况很不相同。大陆法系的大多数国家是设置行政法院系统负责审判行政案件；英美法系的大多数国家是由普通法院的民事审判庭审判行政案件；还有一些国家是在普通法院内部设立行政审判庭专门负

责审判行政案件。我国是人民法院设立行政审判庭，审理行政案件。

第四条 人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。

〔释义〕此条是人民法院审理行政案件应遵循的一项基本原则。

人民法院审理行政案件，须以事实为根据，以法律为准绳。所谓以事实为根据，是指人民法院忠实于事实真相，对案件事实的认定，只能依照客观存在的事实；所谓以法律为准绳，是指在查明案件事实的基础上，按照法律的规定，分清当事人之间争议的是非曲直，作出正确的裁判。

在行政诉讼中，由于行政诉讼的对象是行政机关作出的具体行政行为，也就是人民法院处理行政案件是对行政机关的具体行政行为进行审查，而具体行政行为的本身就是对一定事实适用法律规定。因此，人民法院在审理行政案件时，以事实为根据，就是要首先查明，行政机关及其工作人员据以做出某种具体行政行为的客观事实。例如，在审理违反治安管理处罚条例案件中，人民法院就要查明公安机关据以做出处罚决定的，被处罚的公民、组织违反治安管理处罚条例规定的事实。还要查明行政机关及其工作人员做出的具体行政行为的事实和证据。以法律为准绳，就是查明行政机关及其工作人员作出的具体行政行为是否符合有关法律、法规的规定，适用法律、法规是否正确。

人民法院审理行政案件所依据的法律必须是：全国人大或全国人大常委会制定的法律；国务院根据宪法和法律制定

或批准的行政法规；省、自治区、直辖市人大或其常委会制定、批准的地方性法规。对于国务院各部、委，省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、行政法规制定的规章，人民法院在法律、行政法规、地方性法规没有规定的情况下，可以参照。

第五条 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。

〔释义〕此条是行政诉讼的一项基本原则。

人民法院审理行政案件，对行政机关具体行政行为是否合法进行审查，就是法院审理行政案件是审查行政机关具体行政行为是否在法定的范围内，是否遵守法定的程序等。

国家行政机关必须根据法律赋予的职权，行使行政权力，并以法律规定的内容和程序对相对人进行管理，不能超越法定权限，滥用职权。否则，构成违法行为，当事人有权提起行政诉讼，人民法院对其违法行为予以审查。行政机关的行政行为必须要以法律为依据，严格遵守法律的有关规定。但并不是任何行政行为都必须有法律依据，因为，国家行政管理涉及的范围很广，呈多样性和复杂性，行政活动必须适应千变万化的情况。因此，行政机关行使行政权力，一方面受法律的羁束，即不能超出法律的范围从事活动；一方面还必须适应复杂发展变化的具体事态。所以，必须赋予行政机关自由裁量权。在法律规定的范围或幅度内，自由斟酌作出自己认为正确的适当的裁量。

行政机关在自由裁量权范围的行政行为，法律上是合法

的，不产生违法问题，它只涉及是否适当。对于行政机关在法律、法规规定范围内作出的具体行政行为是否适当，人民法院一般不予干涉，不能代替行政机关作出决定，而由行政机关自身处理，法院只制裁违法的具体行政行为，而不对具体行政行为是否适当进行审查。

第六条 人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

〔释义〕此条是关于人民法院审理行政案件应遵循的其他几项基本原则的规定。

合议制，是指人民法院审理行政案件时，组成合议庭进行审理的制度。合议庭可由审判员组成，也可以由审判员与陪审员组成，合议庭的成员应是三人以上的单数。

合议庭是人民法院审理行政案件的唯一的审判组织形式。在行政诉讼中不适用民事诉讼法中的简易程序，即由审判员一人独任审判的独任制。这是由行政案件自身的特点决定的，行政案件专业性强，涉及面广，案情复杂。人民法院对行政案件的处理涉及的是行政机关具体行政行为正确与否，而行政机关作出该决定的背景有多种情况，加之许多是经过行政复议而当事人不服的，这就使得行政案件具有一定的复杂性，因此尽管有些行政案件事实清楚情节简单，也不宜适用独任制。实行合议制可以使审判人员集思广益，充分发挥集体的智慧和力量，克服主观片面性，避免和减少审判工作中的错误，从而保证准确认定案件事实、正确适用法律，提高办案质量。

回避制度，是指审判人员和书记员、鉴定人、勘验人、