

行政诉讼法例解

最高人民法院行政审判庭 编
中央人民广播电台法制组

· XING ZHENG SU SONG FA LI JIE

305

中国人民公安大学出版社

行政诉讼法例解

最高人民法院行政审判庭 编
中央人民广播电台法制组

中国人民大学出版社

一九九二年·北京

(京)新登字第165号

行政诉讼法例解

最高人民法院行政审判庭 编
中央人民广播电台法制组

中国人民公安大学出版社出版发行

新华书店北京发行所经销

赵县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 6.125 印张 125千字

1992年2月第1版 1992年1月第1次印刷

ISBN7-81011-394-1/D·331 定价: 3.30元

印数: 0001-5000册

前 言

1989年4月4日，七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》。随着这部法律的颁布实施，我国的诉讼法体系基本上完备了。1991年初，七届全国人大常委会第十八次全体会议通过了《关于深入开展法制宣传教育的决议》，决定在全体公民中实施第二个五年普法规划。由于行政诉讼法在国家法律体系中的重要地位，它理所当然地被确定为向全体公民宣传和普及的重点。不久，中央人民广播电台约请最高人民法院行政审判庭组织撰写了有100多题的《行政诉讼常识广播讲座》。经过编辑加工，在中央台《法制园地》节目中陆续播出，受到了听众的广泛欢迎。播出过程中，听众不断写信或打电话来索要稿件，希望汇编成册，公开发行。现在，我们应听众和读者的要求，把这组广播稿汇集成本书，文字上略有修改。希望这本书能够成为公民、法人、社会团体和行政机关以及人民法院正确运用行政诉讼法的好帮手，成为进行法制教育的好教材。

参加这组稿件写作的有最高人民法院行政审判庭的江必新、蔡小雪和胡仕浩，广播稿及书稿的编辑是徐迅、计伟民，审稿人是最高人民法院行政审

判庭的黄杰庭长和中央人民广播电台时事政治部陶葆发主任。

限于水平，编辑中定有不当之处，敬请读者不吝赐教。

编 者

1991年12月

目 录

1. 什么是行政诉讼和行政诉讼法…………… (1)
2. 为什么要制定行政诉讼法…………… (2)
3. 民告官会不会官官相护…………… (4)
4. 什么是以事实为根据、以法律为准绳…………… (6)
5. 什么是具体行政行为…………… (7)
6. 审查具体行政行为的合法性…………… (9)
- √ 7. 什么是合议制…………… (11)
- √ 8. 什么是回避制度…………… (12)
- √ 9. 公开审判有哪些好处…………… (14)
- √ 10. 什么是两审终审…………… (16)
11. 公民和行政机关打官司, 地位平等吗…………… (17)
12. 行政诉讼的辩论原则…………… (19)
13. 人民检察院依法监督行政诉讼…………… (21)
14. 并不是所有的行政争议法院都受理…………… (23)
15. 对行政处罚不服, 都可以提起行政诉讼吗
…………… (24)
16. 对行政强制措施不服, 可以提起行政诉讼
…………… (26)
17. 法定的经营自主权被侵犯, 可以提起行政
诉讼吗…………… (27)
18. 对行政机关不发执照不服, 可以提起行政

诉讼吗.....	(29)
19. 行政机关不履行保护人身权、财产权的法定职责，可以提起行政诉讼吗.....	(30)
20. 对行政机关没有依法发给抚恤金不服，可以提起行政诉讼吗.....	(32)
21. 认为行政机关违法要求履行义务，可以提起行政诉讼吗.....	(33)
22. 对行政机关的确权决定不服，可以提起行政诉讼吗.....	(35)
23. 对行政机关的赔偿裁决不服，可以提起行政诉讼吗.....	(36)
24. 哪些情况下必须是法律有特别规定，才能提起行政诉讼.....	(38)
25. 什么是抽象行政行为.....	(39)
26. 对国家行为不能提起行政诉讼.....	(41)
27. 对内部行政行为不服，不能提起行政诉讼.....	(43)
28. 不服行政机关的最终裁决，可以提起行政诉讼吗.....	(44)
29. 不服医疗事故鉴定结论，可以提起行政诉讼吗.....	(46)
30. 什么是管辖.....	(47)
31. 什么是级别管辖.....	(49)
32. 什么是地域管辖.....	(51)
33. 什么是移送管辖.....	(53)
34. 什么是指定管辖.....	(54)

35. 什么是行政诉讼参加人·····	(56)
36. 什么是行政诉讼当事人·····	(58)
37. 行政诉讼中的原告·····	(59)
38. 有权起诉的公民死亡后, 还能提起行政诉 讼吗·····	(61)
39. 有起诉权的法人和组织终止后, 还能提起 行政诉讼吗·····	(63)
40. 行政诉讼中的被告·····	(64)
41. 什么是共同行政诉讼·····	(66)
42. 什么是行政诉讼第三人·····	(68)
43. 什么是诉讼代理人·····	(69)
44. 什么是法定代理人·····	(71)
45. 什么是指定代理人·····	(73)
46. 什么是委托代理人·····	(75)
47. 当事人在行政诉讼中享有的权利·····	(76)
48. 当事人在行政诉讼中要承担的义务·····	(79)
49. 行政诉讼中的证据·····	(80)
50. 什么是书证、物证、视听资料·····	(82)
51. 什么是证人证言和当事人的陈述·····	(84)
52. 什么是鉴定结论、勘验笔录、现场笔录·····	(86)
53. 什么是举证责任·····	(88)
54. 行政机关在诉讼中能不能向原告和证人收 集证据·····	(89)
55. 人民法院在诉讼中能不能收集证据·····	(91)
56. 人民法院怎样审查判断证据·····	(92)
57. 什么是证据保全·····	(94)

58. 什么是行政复议..... (95)
59. 提起行政诉讼, 必须先经过行政复议吗..... (97)
60. 起诉不能超过法定期限..... (98)
61. 怎样计算起诉期间..... (100)
62. 在什么情况下, 法院可以延长起诉期限..... (102)
63. 提起行政诉讼应当符合哪些条件..... (103)
64. 怎样写行政诉讼起诉状..... (105)
65. 人民法院不受理, 当事人可以上诉吗..... (106)
66. 被告不提出答辩状, 法院可以进行审理吗
..... (108)
67. 诉讼期间, 原则上不停止具体行政行为的
执行..... (109)
68. 哪些情况下, 诉讼期间可以停止具体行政
行为的执行..... (111)
69. 法院开庭原告不到庭怎么办..... (113)
70. 被告不到庭, 法院可以缺席判决吗..... (114)
71. 什么是协助执行..... (115)
72. 任何人不得破坏证据..... (117)
73. 任何人不得让他人作伪证..... (118)
74. 任何人不得随意处置已被查封、扣押、冻
结的财产..... (120)
75. 任何人不得扰乱人民法院工作秩序..... (121)
76. 任何人不得攻击、侮辱行政诉讼有关人员
..... (123)
77. 行政诉讼中能不能进行调解..... (124)
78. 行政机关能改变被诉具体行政行为吗..... (126)

79. 具备哪些条件, 人民法院才会准予撤诉……(127)
80. 人民法院审理行政案件有哪些依据……(129)
81. 怎样理解参照规章……(131)
82. 哪些情况下, 人民法院会判决维持被诉具体行政行为……(133)
83. 什么情况下人民法院可以部分撤销具体行政行为……(134)
84. 什么是主要证据不足的具体行政行为……(136)
85. 什么是适用法律、法规错误的具体行政行为……(138)
86. 什么是违反法定程序的具体行政行为……(139)
87. 什么是超越职权的具体行政行为……(141)
88. 什么是滥用职权的具体行政行为……(143)
89. 法院判决行政机关限期履行职责的情况有哪些……(144)
90. 什么是显失公正的行政处罚……(146)
91. 行政机关怎样重新作出具体行政行为……(148)
92. 行政诉讼中, 如何处理有关人员的违法犯罪行为……(150)
93. 法律怎样规定审理期限……(152)
94. 行政诉讼中的上诉……(153)
95. 什么是书面审理……(155)
96. 人民法院怎样处理上诉案件……(157)
97. 什么是申诉……(159)
98. 行政诉讼中的再审……(161)
99. 公民、法人或者其他组织必须履行发生法

律效力的裁判·····	(163)
100. 行政机关必须履行发生法律效力的裁判 ·····	(165)
101. 没有起诉的具体行政行为可以强制执行 吗·····	(166)
102. 什么是行政侵权赔偿责任·····	(168)
103. 怎样请求行政赔偿·····	(170)
104. 行政赔偿诉讼中能不能进行调解·····	(172)
105. 行政赔偿费用应该由谁承担·····	(174)
106. 什么是涉外行政诉讼·····	(176)
107. 涉外行政诉讼适用我国行政诉讼法·····	(178)
108. 涉外行政诉讼中的同等原则和对等原则 ·····	(179)
109. 涉外行政诉讼要适用有关国际条约·····	(181)
110. 只有中国律师才能代理涉外行政诉讼·····	(183)

1. 什么是行政诉讼和行政诉讼法

什么是诉讼？这个词读者可能并不陌生，通俗地讲，诉讼就是“打官司”。可是官司分好多种，在我们的日常生活中，公民和公民之间，法人和法人之间，公民和法人之间因为民事和经济纠纷打官司的叫做民事诉讼，因为这种诉讼都是在公民之间、法人之间或者公民和法人之间进行的，所以也有人形象地把它叫做“民告民”；另外一种诉讼的情况是人民检察院代表国家对构成犯罪的人提起公诉，请求人民法院予以刑罚制裁，这种诉讼叫做刑事诉讼，因为在这种诉讼中，提起控告的是国家的检察机关，所以也有人形象地把它叫做“官告民”。既然有了“民告民”，“官告民”，可不可以有“民告官”呢？答案是肯定的。当然，这里的“民告官”只是一种通俗的说法，并不准确。用法律术语来说，这种诉讼叫做行政诉讼。具体地说，就是公民、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了他的合法权益，有权按照法律的规定，向法院起诉，控告行政机关行政决定是违法的，要求法院作出维护自己合法权益的判决。

这里有一个“农民告县长”的典型行政诉讼案例。1988年9月，浙江省苍南县农民包郑照经过乡人民政府批准，修建了一栋三层楼房。后来，县政府在进行水利普查时，认为包家的房子侵占了一部分河堤，属于违章建筑，于是根据有关条令作出了处罚决定：责令包郑照拆除违章部分的建筑。对

于包郑照来说，这个处罚决定好比是晴天霹雳。在律师的帮助下，包家父子按照土地管理法和民事诉讼法的有关规定，向人民法院提起了诉讼，控告苍南县人民政府，要求撤销县政府的处罚决定。从这个行政诉讼案件中，可以看出行政诉讼应当具备以下四个基本条件：第一，行政诉讼的原告是公民、法人或者其他组织；第二，被告是行政机关；第三，原告是对行政机关作出的具体行政行为不服，提起诉讼；第四，法律、法令规定对这种行政机关的行政决定不服可以提起诉讼的，才能向人民法院提起诉讼。

知道了什么是行政诉讼，就可以了解什么是行政诉讼法了。顾名思义，行政诉讼法就是规定怎样进行行政诉讼的法律规范。前些年，我国关于怎样打行政官司的规定都是零零散散地分布在一些法律、法规和最高人民法院的司法解释里。1989年4月4日，在第七届全国人民代表大会第二次会议上，通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这部法律已经在1990年10月1日正式实施。这是新中国第一部有关“民告官”的专门法律，也是我国推进民主、加强法制的一件大事，具有极其重大的意义。

（胡仕浩）

2. 为什么要制定行政诉讼法

行政诉讼法颁布以后，许多人产生了这样的疑问：在我国，政府是人民的政府，为什么还要允许“民告官”，还要制定行政诉讼法呢？

确实，在我国，人民当家作主，从整体上来说，政府和人民的根本利益是一致的。但是，在社会主义的现实条件下，个人、集体和国家的具体的、局部的利益有时还不能完全一致，比如上一题中提到的浙江苍南县农民包郑照告县政府的例子就是如此。包郑照要盖房，这是他的合法权益。根据有关规定，农村村民盖房要经过乡政府的批准，如果占用耕地建房，还必须经过县政府批准。包郑照建房是乡政府越权批准的，县政府认为这是违法的，作出处罚决定，要求包郑照拆除违章建筑。这样双方就产生了矛盾和纠纷。对于这类矛盾和纠纷，在行政诉讼法没有颁布以前，公民一般只能向有关的行政机关申诉、上访，通过这些渠道来求得解决。但是，信访和申诉部门对很多问题并不能直接处理，所以有的公民的来信、申诉就被推来推去，问题好长时间也得不到解决。这样，当然很难充分保护公民的合法权益。假如能有一个专门机构来有效地、直接地处理这些纠纷，那就是最理想的了。在我国，最适合充当这个角色的就是人民法院。事实上，在过去几年中，人民法院已经根据民事诉讼法的有关规定和其它一些法律、法规的相关规定，受理了一些依法可以起诉的行政案件。但是，由于过去没有一部完整的审理行政案件的程序法，公民的很多权益受到行政机关侵犯不能向法院起诉。比如对收容审查、乱摊派、计划生育罚款等处理决定不服都不能向法院起诉。为了保证人民法院正确、及时地审理案件，同时也为了保护公民、法人和其它组织的合法权益，制定一部专门的行政诉讼法是十分必要的。这是我国法制建设史上的一件大事，也是我国社会主义民主的重要体现。

另外，行政诉讼法的通过实施，也是为了维护和监督行

政机关依法行使职权。因为，在现代社会生活里，国家行政机关管理了越来越多的事情，这样，依法行政，也就是说按照法律进行行政管理，就成了必然要求。颁布行政诉讼法以后，建立了行政诉讼制度，如果行政机关的具体行政行为合法，法院就加以维护；如果行政机关的具体行政行为违法或者显失公正，法院就依法加以撤销或者变更。既维护又监督，这样才能有效地保证依法行政。

（胡仕浩）

3. 民告官会不会官官相护

这是一件真实的事情：1989年，象山县林业局要建一幢林业管理站办公楼，准备征用张水村的一块菜地。经过协商，张水村同意了。经过各有关机关的审查批准，林业站领到了土地使用证。可是，当上级政府把该消息通知张水村时，村委会却反悔了。县土地管理局召集张水村村委会和林业站再次协商，张水村还是不同意。在这种情况下，县土地管理局作出了处理决定：责令张水村村委会在十五天内交出土地，同时罚款800元。张水村村委会对这个处理决定很不服气，向县人民法院提起行政诉讼；但是私下里又直犯嘀咕，心想，人民法院是官，县土地管理局也是官，自己是一个小村庄，能告得赢吗？会不会官官相护，弄得不好，自己既输了官司，又白搭了诉讼费，两头不合算。

其实，象张水村这样既想告官、又怕告官的心理，很多群众也都有，这也是可以理解的。因为我国封建专制的历史

很长，一直是官管民，民不许告官，就是告也告不倒。这种封建意识束缚了许多人，有些行政机关对当被告也很不习惯。就拿上述例子来说，象山县人民法院受理案件后，县土地管理局的负责人马上找到法院院长，要求法院维持它的处理决定；县政府的一位有关领导也给法院写了条子，要求法院作出有利于土地管理局的判决。

这个案件最后到底是什么结果呢？象山县人民法院经过开庭审理后，认为原告张水村拒不交出国家已经征用的土地，违反了有关法律，因此，被告土地管理局责令它限期交出被征用的土地是正确的；但是，对它罚款800元是没有法律依据的，应该撤销。宣判以后，原告和被告都表示服从法院的判决。

由此可见，尽管象山县人民法院在审理案件的过程中，受到了一些外来干涉，但是象山县人民法院还是依法作出了公正的判决。象山县人民法院这样做，是有法律根据的。行政诉讼法第三条明确规定：“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。”这是行政诉讼的一项基本原则。这个基本原则包括三方面的内容：第一，行政案件的审判权只能由人民法院统一行使，其它任何机关、组织和个人都没有这个权利。第二，如果行政案件起诉到人民法院，双方当事人都不能拒绝参加诉讼活动，或者采取妨碍诉讼的行为，否则，人民法院可以依法采取强制措施。第三，人民法院独立行使审判权，是指在审理具体案件时不受干涉，但是并不排斥权力机关、检察机关和人民群众对审判活动的合法监督。

（胡仕浩）

4. 什么是以事实为根据以法律为准绳

我国行政诉讼法第四条规定：“人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。”这是我国行政诉讼应该遵循的基本原则。

什么是事实为根据？先看这么一个例子：有一对姓王的兄弟，王大外出做工，请弟弟王二看家，没想到王二在家聚众赌博，被公安机关发现。公安机关作出了治安行政处罚，对王大、王二分别罚款500元。王大对这个处罚决定不服，向人民法院提起了行政诉讼。法院经过调查查明，王大确实没有参加赌博，他请王二看家是合法的，并不知道王二要在家里聚赌，也没有从中得到过任何好处，王大的行为不属于为赌博提供条件。法院认为公安机关对王大的处罚没有事实根据，因此，作出判决，撤销了公安机关对王大的处罚决定。

通过这个例子可以得知，以事实为根据，就是人民法院在办案过程中，要坚持实事求是，一切从实际出发，使认定的事实和客观实际完全符合，而不是凭空想象，主观臆断，最后的判决也要以客观事实为基础。

那么，什么是法律为准绳呢？再分析这样一个例子：张伟和方华是初中一年级的学生。有一天，他们趁没人的时候，从气窗爬进了学校的实验室，偷出了四只计算器，一台录音机。当他们在市场上变卖这些东西时，被抓住了。公安机关根据他们的盗窃行为，对张伟和方华分别作出了治安警