

最高人民法院行政审判庭 编

《关于执行〈中华人民共和国 行政诉讼法〉若干问题的解释》

释 义



中国城市出版社

《关于执行〈中华人民共和国
行政诉讼法〉若干问题的解释》

最高人民法院行政审判庭 编

中国城市出版社

图书在版编目(CIP)数据

《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》释义/最高人民法院行政审判庭编. - 北京:
中国城市出版社, 2000.6

ISBN 7 - 5074 - 1225 - 3

I .关… II .最… III .行政诉讼法 - 法律解释 - 中国 IV .D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 31249 号

责 任 编 辑 张惠平

责任技术编辑 张建军

出 版 发 行 中国城市出版社

地 址 北京朝阳区和平里西街 21 号 邮 编 100013

电 话 84275833 传 真 84278264

电 子 信 箱 cncity@peoplespace.net

经 销 新华书店

印 刷 北京市友谊印刷经营公司

字 数 242 千字 印 张 9.5

开 本 850 × 1168(毫米) 1/32

印 次 2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

印 数 00001 - 10000 册 定 价 25.00 元

·版权所有、翻印必究·

前 言

为了贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》，最高人民法院于1991年发布了《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》（简称《贯彻意见》），《贯彻意见》在贯彻行政诉讼法，指导各级法院开展行政审判工作方面，发挥了十分重要的作用。随着行政审判实践的不断深入，《贯彻意见》的较多内容需要修改，以解决实践中出现的新情况、新问题。最高人民法院在征求各方面意见的基础上，起草了《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（简称《若干解释》），并于今年3月发布施行。《若干解释》的发布施行，凝结了最高人民法院分管行政审判工作的罗豪才副院长及其他审判委员会委员的许多心血，借此机会，我们谨向他们表示衷心的感谢！

《若干解释》发布以后，应各地法院的要求，最高人民法院行政审判庭编写了本书。参加本书编写的有江必新、赵大光、岳志强、周红耕、蔡小雪、段小京、杨临萍、马永欣、周素琴、孟凡平、甘雯、王振宇、蒋勇、王达等，由赵大光、蔡小雪审稿，最后由江必新审定。本书力求对《若干解释》的条款内容及其含义作必要的诠释。由于参与编写的人员较多，时间仓促，其中有些条款来不及作详尽准确的分析，有些问题尚待在实践中进一步探索，故仅供读者参考。不妥之处，恳请读者批评指正。

编者

2000年4月10日

目 录

引言	(1)
一、受案范围	(3)
二、管辖	(16)
三、诉讼参加人	(25)
四、证据	(48)
五、起诉与受理	(55)
六、审理和判决	(84)
七、关于执行	(178)
八、其他	(210)
附录:	
中华人民共和国行政诉讼法	(212)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释	(225)
中华人民共和国行政复议法	(247)
中华人民共和国国家赔偿法	(258)
中华人民共和国行政处罚法	(267)
中华人民共和国立法法	(279)

引 言

为正确理解和适用《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法),结合行政审判工作实际,对执行行政诉讼法的若干问题作出如下解释:

【释义】 引言部分主要是对《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《解释》)制定的目的和根据的概括。

1、制定本解释的基本目的。从引言部分的表述看,本解释的基本目的是为了正确理解和适用《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)。《行政诉讼法》是1989年由第七届全国人民代表大会通过的,是我国行政诉讼的基本法。该法共有十一章75条。我国行政诉讼起步较晚,1980年以后,一些单行法律、法规规定,公民、法人或者其他组织对行政机关的某些行政行为不服,可以向人民法院提起行政诉讼;1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》规定,人民法院审理行政案件,适用民事诉讼法的规定;八十年代初期,人民法院才开始受理行政案件。在1987年研究起草《行政诉讼法》的时候,我国行政诉讼制度发展得不够成熟,还缺乏行政审判的经验。因此,我国行政诉讼法对有关事项的规定比较原则,不能完全满足行政审判工作的需要。1991年6月11日经最高人民法院审判委员会讨论通过,最高人民法院发布了《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《贯彻意见》),共有115条。该意见对《行政诉讼法》实施过程中的一些问题作了比较详细的规定。应当说,这些规定在贯彻《行政诉讼法》的过程中,发挥了重要的作用。但是随着行政诉讼的发展,一些新的问题不断出现,有的规定已经过时,有的不能满足贯彻《行政诉

讼法》的需要，还有一些问题需要重新作出解释。因此，从1996年开始，最高人民法院就开始着手修改《贯彻意见》，经过几年的调查研究，最高人民法院行政庭草拟了《解释》。在多方征求意见和经过反复研讨的基础上，1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过、2000年3月8日公布了该解释，并确定自2000年3月10日起施行。这部司法解释将对执行《行政诉讼法》产生重要的作用。

2、制定本解释的根据。根据上述规定，制定本解释的根据，一方面是《行政诉讼法》，另一方面是行政审判实践经验。本解释的内容是对《行政诉讼法》的具体化，或者说对一些不确定的法律概念所作出的解释。其中也有一些内容虽然《行政诉讼法》没有作具体规定，但是应当说，也是根据《行政诉讼法》的精神和有关原则制定的，是符合《行政诉讼法》立法宗旨和原意的，这对于更加全面正确地执行《行政诉讼法》，规范行政诉讼活动，保证和提高行政案件的办案质量和效率，都是十分必要的。同时，这些规定也是根据行政审判工作的实际需要制定出来的，是在总结行政审判工作的经验的基础上制定出来的。

一、受案范围

受案范围是指人民法院对哪些行政诉讼案件具有司法主管权。受案范围既表明公民、法人或其他组织对哪些行政行为可以向人民法院提起诉讼，也表明人民法院可以对哪些行政行为行使司法审查权。受案范围标志着司法权与行政权的界限和关系，也反映着公民、法人和其他组织的权利受法律保护的范围和程度。之所以对受案范围问题作出解释，主要是基于以下几个方面的考虑：第一，受案范围是行政诉讼中的一个重要问题，但《行政诉讼法》仅用了两个条款即第十一条和十二条，作了比较概括的规定。从审判实践来看，受案范围问题出现得比较多，在受理行政案件过程中，有些应当受理的案件没有受理，有些不应当受理的案件却受理了。所以，有必要对行政案件的受案范围作出界定。第二，全国人大常委会在审议《行政诉讼法》草案的时候，曾经强调行政诉讼受案范围有一个逐步扩大的过程。最高人民法院在1991年制定《贯彻意见》时，考虑到当时我国行政诉讼制度发展不成熟的情况，以及各方面还不适应的背景，对行政诉讼受案范围事实上作了一定程度的限制。十多年来，我国民主政治和法制建设取得了长足的进步，公民的诉讼意识、被告行政机关的法治意识都有了很大程度的提高，人民法院审理行政案件的经验也在逐渐积累，人民法院对行政案件的承受力也在逐步加大或增强。在目前的情况下，恢复《行政诉讼法》所确定的受案范围、取消一些不适当的限制是必要的。

受案范围部分主要包括两个方面的内容：一是第一条，从宏观上规定行政诉讼的受案范围；二是第二条至第五条，对《行政诉讼法》第十二条规定的不属于行政诉讼受案范围的几种情形作了进一步的界定。

第一条 公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。

公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：

- (一) 行政诉讼法第十二条规定的行为；
- (二) 公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为；
- (三) 调解行为以及法律规定的仲裁行为；
- (四) 不具有强制力的行政指导行为；
- (五) 驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为；
- (六) 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。

【释义】 本条是对行政诉讼受案范围的规定，共分两款。第一款是对行政诉讼受案范围的正面规定；第二款是对不属于人民法院行政诉讼受案范围的事项的具体排除。理解本条的规定，需要注意以下几个问题：

第一，应当准确把握可诉性行为的主体范围。《行政诉讼法》第二条规定：公民、法人或者其他组织认为行政机关及其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行政诉讼。这里的可诉行为的主体范围仅表述为行政机关和行政机关工作人员。《贯彻意见》第一条进一步将可诉行为的主体明确为行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人。而《解释》本条本款将可诉行为的主体范围确定为“具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员”。之所以采取这样一种表述方法，主要是基于以下几种考虑：一是这种表述更具有概括性。可诉行为的主体，既包括机关也包

括不具有机关法人资格的组织；既包括具有法定行政职权的机关，也包括法律法规授权的组织，还包括行使行政职权的工作人员。二是这种表述更能体现可诉行为主体的实质。不管是组织、机关或者个人，能否成为行政行为的主体，关键在于是否具有国家行政职权。用“国家行政职权”来表述，是为了与私权尤其是与一般社会组织 and 企业的行政管理权相区别。因为通常所说的行政，既包括国家的行政管理，也包括社会组织 and 企业的行政管理，或者说既包括基于公共权力而实施的行政管理活动，也包括基于私权而实施的行政管理活动。为了将拥有非国家行政管理权的主体排除出去，有必要使用“国家行政职权”的概念。三是为了避免一些不必要的争议。在实践中，有的行政行为是由不具有机关法人资格的行政机关的内设机构、派出机构或者临时机构作出的，有的法院以这类机构不具有机关法人资格而认为其所作出的行为不是可诉行为，从而导致行政相对一方当事人的权益得不到救济。为了避免出现上述问题，有必要对此加以明确。

第二，应当准确把握行政行为的内涵和外延。关于行政行为的定义，学术界曾经有不同的理解。本解释虽然没有给行政行为一个完整的定义，但从本条第二款所排除的情形来看，本解释所指行政行为，是指具有国家行政职权的机关、组织及其工作人员，与行使国家行政权力有关的，对公民、法人或其他组织的权益产生实际影响的行为以及相应的不作为。对行政行为的这种理解，主要是基于以下几个方面的考虑：一是《行政诉讼法》第十一条所列举的行政行为，不仅包括作为，也包括不作为；不仅包括单方行为，也包括双方行为；不仅包括法律行为，而且包括非法律行为。二是，我国《国家赔偿法》在确定行政赔偿范围时，使用的概念是与行使行政职权有关的行为。也就是说，只要造成侵害的行为与行使国家行政管理职权有关，就属于国家行政赔偿的范围。三是，随着国家管理职能的扩大，行政行为方式也将逐步增加，行政行为的内容将会越来越丰富，行政行为的内涵和外

延也将随之发展。

第三，应当准确把握不可诉行为的范围。本条第二款是对不可诉行为的排除，共有六个方面的行为。

一是《行政诉讼法》第十二条规定的行为。我国行政诉讼法第十二条明确规定国家行为，制定行政法规、规章和发布具有普遍约束力的决定、命令的行为，行政机关对行政机关工作人员的奖惩任免行为，法律规定由行政机关作出最终裁决的行为，不属于行政诉讼的受案范围。这几种行为的界定将在下文作具体阐述。

二是刑事司法行为。所谓刑事司法行为，根据本条的规定，是指公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为。公安等行政机关的刑事司法行为，在有些国家被作为行政行为，并与其他行政行为一样接受司法审查。本解释之所以将刑事司法行为排除在行政诉讼范围之外，主要是基于以下几个方面的考虑：其一，根据我国现行的司法体制，刑事侦查等行为被视为司法行为，在习惯上不作为一般行政行为对待。其二，我国《刑事诉讼法》已经授权检察机关对刑事侦查行为等刑事司法行为进行监督。例如，刑事诉讼法第七十六条规定：“人民检察院在审查批准逮捕工作中，如果发现公安机关的侦查活动有违法情况，应当通知公安机关予以纠正，公安机关应当将纠正情况通知人民检察院。”第二百二十四条规定：“人民检察院对执行机关执行刑罚的活动是否合法实行监督。如果发现有违法的情况，应当通知执行机关纠正。”其三，根据我国《国家赔偿法》的规定，因刑事侦查行为等刑事司法行为违法而致人损害的，受害人可以根据《国家赔偿法》的规定获得救济。

如何区分行政行为与刑事司法行为的界限，是行政诉讼中的一个难点。划清二者之间的界限，应当注意以下几个问题：一是刑事司法行为的主体，目前只限于公安机关、国家安全机关、海关、军队保卫部门、监狱等特定机关。二是所实施的行为必须是

《刑事诉讼法》所明确授权的行为。例如侦查、拘留、执行逮捕、预审、拘传、取保候审、监视居住、通缉、搜查、扣押物证书证、冻结存款汇款、保外就医等行为。没收、违法收审等行为不属于《刑事诉讼法》所明确授权的行为，故不属于刑事司法行为的范围。三是刑事侦查行为的目的，是查明犯罪事实，揭露犯罪，使有罪的人受到法律追究，使无罪的人免受刑事制裁，而不是为了捞取好处或徇私情为一方当事人讨债，为地方利益动用专政手段。区分行政行为与刑事侦查行为，既不能只看是否作为刑事案件立案，也不能只看有关人员是否构成犯罪，而应当综合以上几点进行全面分析。

三是调解行为以及法律规定的仲裁行为。所谓调解行为，是指行政机关在进行行政管理的过程中，对平等主体之间的民事争议，在尊重当事人各方意志基础上所作的一种处理。由于调解行为是否产生法律效力，不取决于行政机关的意志，也不具有强制力，而取决于当事人各方的意愿。当事人如对调解行为持有异议，完全可以拒绝在调解协议上签字，没有必要通过行政诉讼程序解决。如果行政机关及其工作人员在调解过程中采取了不适当的手段，例如强迫当事人签字画押等等，该行为在事实上就不属于调解行为，而是违背当事人意志的行政命令，当事人对这种行为不服，可以向人民法院提起行政诉讼。

所谓仲裁行为，是指行政机关或法律授权的组织，根据全国人大及其常委会依照立法程序制定的法律以及法律性文件的授权，依照法定的仲裁程序，对平等主体之间的民事争议进行处理的行为。仲裁行为与调解行为不同。行政机关实施仲裁行为可以违背一方或者双方当事人的意志进行裁决，仲裁行为对当事人来说，显然具有强制性。但是根据我国法律的规定，当事人对某些仲裁行为不服，可以向人民法院提起民事诉讼；而某些仲裁属于一级终局仲裁，当事人不服在具备法定条件的情况下，可以通过执行程序解决，也没有必要通过行政诉讼解决问题。需要注意的

是，这里的法律是狭义上的法律，即全国人民代表大会及其常务委员会所制定法律。如果某一种仲裁行为不是法律而是由行政法规、地方法规甚至规章规定的，那么对这种“仲裁”行为不服，就可以向人民法院提起行政诉讼。

四是不具有强制性的行政指导行为。行政指导行为，是行政机关在进行行政管理的过程中，所作出的具有示范、倡导、咨询、建议、训导等性质的行为。行政指导行为不具有当事人必须履行的法律效果，当事人可以按照行政指导行为去作，也可以不按照指导行为去作，违反行政指导行为不会给行政管理相对人带来不利的法律后果。既然行政指导行为不具有强制性，而且当事人具有选择自由，没有必要通过行政诉讼的途径来解决。需要说明的是，这里所谓“不具有强制性”，不是说除了不具有强制性的行政指导行为之外还有强制性的行政指导行为，加上这种限定，就是要特别强调这里所说的行政指导行为是不具有强制性的。如果名为行政指导行为，实际却具有强制力或者要求当事人必须为一定行为或不为一定行为，行政管理相对人不履行或不执行就要承担不利法律后果，那么这种行为就不再是行政指导行为，当事人对这种行为不服，可以向人民法院提起行政诉讼。

五是驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为。所谓重复处理行为，是指行政机关所作出的没有改变原有行政法律关系、没有对当事人的权利义务发生新的影响的行为。这种行为通常发生在以下情形：当事人对历史遗留问题的行政行为、对已过争讼期间的行政行为或行政机关具有终局裁决权的行为不服，向行政机关提出申诉，行政机关经过审查，维持原有的行为，驳回当事人的申诉。这种驳回申诉的行为，在行政法中称为重复处置行为。对这类行为不能提起诉讼，主要是基于两点考虑：一是重复处理行为没有对当事人的权利义务产生新的影响，没有形成新的行政法律关系；二是如果对这类重复处理行为可以提起诉讼，就是在事实上取消复议或者提起诉讼的期间，就意味着任何一个

当事人任何时候都可以通过申诉的方式重新将任何一个行政行为提交行政机关或法院进行重新审查；三是如果将这类行为纳入行政诉讼受案范围，不仅不利于行政法律关系的稳定，而且不利于行政管理相对人对行政行为的信任。

六是对公民法人或者其他组织的权利义务不产生实际影响的行为。这里所说的对公民、法人或者其他组织的权利义务不产生实际影响的行为，主要是指还没有成立的行政行为以及还在行政机关内部运作的行为等。将这类行为排除在行政诉讼的范围之外，是因为行政诉讼的一个重要的目的就是消除非法行政行为对行政管理相对人的权利义务的不利影响，如果某一行为没有对行政管理相对人的权利、义务产生实际影响，提起行政诉讼就没有实际意义。

第二条 行政诉讼法第十二条第（一）项规定的国家行为，是指国务院、中央军事委员会、国防部、外交部等根据宪法或法律的授权，以国家的名义实施的有关国防和外交事务的行为，以及经宪法和法律的授权的国家机关宣布紧急状态和总动员等行为。

【释义】 本条是对“国家行为”如何理解的规定。

根据《行政诉讼法》第十二条第一款的规定，行政相对人就国防、外交等国家行为提起行政诉讼，人民法院不予受理。何谓国家行为，各国没有以法律作概括规定，一般采取列举的办法加以界定。国内学者的解释不尽一致。有的认为，国家行为是不受法院监督只受政府管辖，以国家名义作出的主权行为。有的认为：国家行为是政治行为，通常指国家主权的运用。有的认为：国家行为是国家机关根据宪法和法律的授权，代表国家，以国家名义作出的行为。有的认为，国家行为主要是指以国家名义实施

的国防、外交等方面的行为。

在审判实践中，一些地方人为地扩大了国家行为的概念，比如，将征兵行为、签发护照的行为、有关军事设施保护的行为纳入国家行为的范围。有鉴于此，本条对国家行为的概念作了明确的界定。

根据本条规定的精神，所谓国家行为，是指涉及国家根本制度的保护和国家主权的运用，由国家承担法律后果的政治行为。它的内容和范围是可以不断变化的。国家行为具有以下3个方面的特征：第一，国家行为是一种政治性的行为。第二，国家行为的后果由整体意义的国家承担。国家行为是极其严肃的行为，它的实施关系到国家的整体利益和国际声誉。应当指出，并非所有与国防、外交有关的行为都是国家行为，国家行为也并非仅限于与国防外交有关的行为，更不是说，行政相对人对外交组织、国防部门的职权都无权提起行政诉讼。判断一个行为是否国家行为，主要应看这个行为是否以政治上的利益为目的，是否涉及国家主权的运用。对国家行为应从两个方面进行限定：首先应从主体方面进行限定，国家行为只有特定机关才能实施，特定机关包括国务院、中央军事委员会、国防部、外交部以及特殊情况下的省一级人民政府；其次应从行为的性质方面进行限定，一是涉及到国防、外交事务的行为；二是宣布紧急状态，施行戒严、总动员的行为。

这种行为之所以不宜纳入行政诉讼的范围，主要是基于以下理由：第一，这种行为有其特殊性，它不仅涉及到相对人的利益，而且涉及到国家的整体利益和人民的根本利益，关系到国家的荣誉、尊严和安全。在这种情况下，不能因为利害关系人的权益受到损害，而使国家行为无效。第二，这种行为通常以国家对内对外的基本政策为依据，以国际政治斗争形势为转移，法院很难作出合法性判断。第三，国家行为的失误通常只由有关领导人承担政治责任，而政治责任的承担只能通过立法机关或议会才能

进行追究。我国政府领导人承担政治责任，不由法院审理，政府领导人是否称职，由其向人民代表大会及其常委会负政治责任。

第三条 行政诉讼法第十二条第（二）项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”，是指行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的行政规范性文件。

【释义】 本条是对“具有普遍约束力的决定、命令”如何理解的规定。

区分抽象行政行为与具体行政行为，根据《行政诉讼法》的提示，主要是看是否具有普遍的约束力。在审判实践中，往往对什么是具有普遍约束力的决定、命令难以把握，有的将具体行政行为误认为是抽象行政行为。因此，有必要对“具有普遍约束力的决定、命令”作出明确的界定。

根据本条的规定，判断一个行为是具体行政行为还是抽象行政行为似应从以下三个方面进行界定：1、看该行为所针对的对象是不是确定的。抽象行政行为和具体行政行为的区别不在于它所针对的人数的多少，而在于对象的确定与不确定。抽象行政行为的对象是不确定的，无法统计的；具体行政行为的对象是确定的，尽管有时涉及到的人很多，但人数是确定的、是可统计的。2、看适用效力是“一次性消费”还是反复使用。一个具体行政行为原则上只对特定的对象有效，其效力不及于其他对象；抽象行政行为则可以反复适用。如某个处罚条例，可以反复适用于许多违法行为。3、看能否直接进入执行过程。具体行政行为具有直接的执行力；而一个抽象行政行为不能作为直接的执行根据，必须有一个具体行政行为作为中介，才能进入执行过程。

掌握本条的精神，应当注意以下几个问题：一是这里所说的不特定对象，强调的是对象的不确定性，而不在于对象的多少，

不能认为涉及人数众多的行为是抽象行政行为，涉及人数少的行为就是具体行政行为；二是这里所说的反复适用应当理解为对事项或事件的反复适用，而不应理解为对人的反复适用；三是判断某一行为是抽象行政行为还是具体行政行为，不能只看行文的名称，还要看其具体的内容；四是有时候行政机关的同一个文件中涉及到若干个行为，其中有些行为是抽象的，有些行为可能是具体的，需要认真加以辨别。

第四条 行政诉讼法第十二条第（三）项规定的“对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”，是指行政机关作出的涉及该行政机关公务员权利义务的决定。

【释义】 本条是对“对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”如何理解的规定。

根据《行政诉讼法》第十二条第（三）项规定，行政机关工作人员的奖惩任免等决定属于不可诉的行为。这里的“等”字意味着不穷尽列举，从行政诉讼法的立法精神来看，这里排除的应该是所有行政机关的内部人事管理行为包括工资的升降、福利待遇、住房分配等行为。

在行政法律关系中，按照双方当事人的相互关系来分类，可分为外部关系和内部关系两种。行政机关与公民、法人和其他组织之间作为管理和被管理关系的是外部行政法律关系。双方当事人作为上下级的从属关系是内部行政法律关系。例如上级行政机关和下级行政机关、行政首长和所辖机关工作人员之间发生的关系、行政监察机关与其监察对象行政机关及行政机关工作人员之间发生的关系等。在内部行政法律关系中，行政机关对其工作人员奖惩、任免等行政行为，属于内部人事管理行为。这些行为针对的是行政机关的工作人员。根据《行政诉讼法》第12条第3